

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE STATUT

de

l'Etat Libre d'Irlande

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 6 Juin 1929, à 14 heures

PAR

Guillaume FAUCON

Président : M. LE FUR.

Suffragants { MM. DE LAPRADELLE, Professeur.
GIDEL, Professeur.



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (v^e)

1929

Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays

*Thèse Paris
1929.*

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE STATUT

de

l'Etat Libre d'Irlande

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 6 Juin 1929, à 14 heures

PAR

Guillaume FAUCON

Président : M. LE FUR.

Suffragants } MM. DE LAPRADELLE, *Professeur.*
 } GIDEL, *Professeur.*



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (v^e)

1929

*Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays*

*20132



Le Statut de l'Etat Libre d'Irlande

INTRODUCTION

La situation de l'Etat Libre d'Irlande au sein de l'Empire Britannique, de la Société des Nations, de la Société des Etats, est déterminée par l'article premier de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande, promulguée le 6 décembre 1922.

« L'Etat Libre d'Irlande (désigné également sous le nom de Saorstat Eireann) est membre de la Communauté des Nations composant le « British Commonwealth of Nations » avec des droits égaux à ceux des autres membres ».

C'est le développement approfondi de ce texte qui fait l'objet de la présente étude.

Après avoir retracé l'histoire constitutionnelle de l'Irlande et décrit l'évolution constitutionnelle des Dominions Britanniques, nous examinerons quels sont les liens qui subsistent entre l'Etat Libre d'Irlande et la Grande-Bretagne et quels sont les droits de l'Etat Libre dans ses rapports avec les puissances étrangères. Nous exposerons ensuite sa collaboration avec tous les autres

membres du Commonwealth des Nations Britanniques. Sa participation à la Société des Nations nous montrera un des côtés les plus intéressants de son activité internationale. L'étude de ces différents éléments de son statut nous permettra enfin de déterminer quelle est sa situation en Droit International.

CHAPITRE PREMIER

L'Histoire Constitutionnelle de l'Irlande et des Dominions Britanniques

SECTION PREMIÈRE

L'Histoire Constitutionnelle de l'Irlande (1)

§ 1. — Des origines à 1914

Habitée bien des siècles avant notre ère par les Firbos, puis par les Gaels qui lui donnèrent la première organisation politique que nous lui connaissons ainsi que le nom d'Erin qui lui est resté depuis lors, l'Irlande n'eut de rapports juridiques avec l'Angleterre qu'à partir de la fin du XII^e siècle.

En 1156 une bulle du Pape Adrien VI avait donné l'Irlande en fief au roi Henri II d'Angleterre ; en 1169 le roi d'Angleterre prit le titre de Seigneur suzerain d'Irlande et se fit représenter à Dublin par un Gouverneur. Cependant la domination anglaise ne s'étendit sur toute l'Irlande qu'à partir du milieu du XVI^e siècle après qu'une armée anglaise eut soumis les seigneurs révoltés. Henri VIII prit alors le titre de roi d'Irlande.

Jusqu'en 1800 l'histoire de l'Irlande est remplie par

(1) Cf. R. LE CONTE, *L'histoire constitutionnelle de l'Irlande*, dans *Revue du Droit public et de la Science politique*, avril-juin 1925.

les révoltes des Irlandais catholiques contre leurs souverains protestants et par les représailles dont les plus violentes furent celles de Cromwell. Un Parlement Irlandais existait depuis le règne d'Edouard III, composé de deux Chambres, les Lords et les Communes ; les Communes ne se réunirent d'ailleurs qu'à intervalles très lointains, mais les Lords siégeaient plus régulièrement. En 1719, le Parlement anglais vota un Acte par lequel il s'arrogeait le droit de légiférer pour l'Irlande aux lieu et place du Parlement de Dublin ; cette période d'union, pendant laquelle l'Irlande devint une colonie de fait, dura jusqu'à 1782. A la suite de véhémentes protestations, l'Acte de 1719 fut abrogé et l'union personnelle entre les deux royaumes rétablie. L'indépendance législative de l'Irlande était reconnue et les projets de lois votés par le Parlement recevaient la signature du Lord Lieutenant représentant du roi, puis l'approbation du roi lui-même. Ce régime, sous lequel les catholiques continuèrent d'être opprimés, dura jusqu'à 1800.

En 1800, le Gouvernement anglais, usant de corruption, fit voter par le Parlement Irlandais le Bill d'Union que sanctionna le roi Georges III.

Le 1^{er} janvier 1801 le royaume d'Irlande avait disparu au profit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Pendant tout le xix^e siècle l'Irlande est maintenue sous un joug d'oppression civile et politique, d'exploitation économique et financière.

Gouvernée par un Lord lieutenant résidant à Dublin qui était obligatoirement protestant, elle envoyait des représentants au Parlement de Grande-Bretagne.

Après une lutte tenace, O'Connel et la « Catholic Association » obtinrent en 1829 que les Catholiques Irlandais pussent siéger à Westminster. Les diverses réformes électorales démocratiques du Parlement Anglais profitèrent à la masse des paysans et ouvriers catholiques ; en 1869, par le « Bill of Disestablishment », l'Eglise anglicane rendit la plupart des biens qu'elle avait reçus au XVII^e siècle.

Mais, malgré ces mesures, jamais les Irlandais ne cessèrent de réclamer, d'abord le « Repeal » ou l'abrogation de l'Acte d'Union, puis à partir de 1872, avec Butt et Parnell, le Home Rule, c'est-à-dire certaines libertés de gouvernement.

A côté de ce mouvement strictement constitutionnel, certains Irlandais, trouvant cette action trop modérée, fondèrent une association secrète : « La Jeune Irlande » qui fomenta une insurrection en 1848. Les Fenians prirent leur suite : c'était une minorité révolutionnaire qui réclamait l'indépendance absolue de l'Irlande et pensait qu'on ne devait reculer devant aucun moyen pour arriver à ce but.

Cependant, en grande majorité, les Irlandais étaient partisans du « Home Rule » dont plusieurs projets échouèrent devant le Parlement Britannique en 1886 et 1894. Mais, dirigés par un chef très énergique, John Redmond, le parti irlandais obtint du parti libéral, qu'il soutenait dans sa campagne de réformes démocratiques, le dépôt d'un nouveau projet de « Home Rule ».

Ce projet, élaboré par MM. Asquith et Lloyd George, fut soumis aux Communes le 11 avril 1912, voté par les

deux Chambres et sanctionné par le roi George V en mai 1914.

En voici les principales dispositions :

Le pouvoir législatif se compose du roi, puis d'un Sénat et d'une Chambre des Communes qui n'ont pas le pouvoir de modifier la constitution et restent soumis à la suprématie du Parlement Impérial qui conserve le droit de légiférer pour l'Irlande. L'Irlande garde une représentation réduite au Parlement Britannique. Le pouvoir exécutif appartient au roi représenté par un Lord Lieutenant ou Vice-roi qui délègue l'exercice de son pouvoir aux Ministres irlandais ; le Vice-roi fait donner son assentiment aux lois votées par le Parlement Irlandais. Enfin la Grande-Bretagne conserve un contrôle financier sur l'Irlande ainsi que le contrôle de la constitutionnalité des lois et le droit de trancher les procès en dernier ressort, grâce à l'appel porté devant le Comité Judiciaire du Conseil Privé. L'unité de l'Empire est donc maintenue, mais non pas l'unité de l'Irlande, car — grave réserve — le « Government of Ireland Act 1914 » n'est applicable qu'avec le concours de l'Ulster qui s'y déclare formellement opposé.

L'Ulster est la province septentrionale de l'Irlande, peuplée aux ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles de colons anglais et écossais protestants, que l'Angleterre se concilia par une politique de faveurs et de privilèges dans le but de fomenter la division en Irlande. L'Ulster s'opposa toujours aux revendications nationales irlandaises et en particulier aux divers projets de Home Rule.

Soutenus par les conservateurs anglais qui excitèrent

encore leur résistance, les Ulstériens ou Orangistes, dirigés par Sir Edward Carson, déclarent qu'ils s'opposeront par la force au projet de Home Rule de 1914 et forment une armée pour prouver leur ferme volonté.

Si le projet de Home Rule est sanctionné en 1914, il ne pourra s'appliquer qu'avec leur consentement, car M. Asquith leur a promis qu'il ferait l'objet d'un amendement par un bill spécial, dont le dépôt ne les satisfait même pas.

En juillet 1914 on est à deux doigts de la guerre civile en Irlande (1), car les Irlandais nationaux ont de leur côté formé une milice ; mais la guerre mondiale éclate et l'application du Home Rule est ajournée.

§ 2. — L'insurrection et les négociations Anglo-Irlandaises

Dès le 3 août 1914, le Leader du Parti Irlandais aux Communes, John Redmond, offre à l'Angleterre le loyalisme de l'Irlande et les Irlandais s'enrôlent en masse sous les drapeaux de l'Angleterre. Mais bientôt ils sont déçus par la maladresse du War Office et les concessions que l'on fait à l'Ulster : aussi le lundi de Pâques 1916, les

(1) George V avait bien jugé la situation comme le raconte M. Poincaré dans ses *Souvenirs*. Le mardi 21 avril, lors du dîner offert à l'Elysée au Roi et à la Reine d'Angleterre, George V parle au Président Poincaré des affaires d'Irlande. « Ce qui est plus grave c'est la question même du Home Rule. » Je ne puis pourtant pas, déclare énergiquement le Roi, laisser commencer une guerre civile. D'autre part, je n'ai pas les pouvoirs que certains conservateurs me reprochent de ne pas exercer. La situation est très difficile ». Et nous échangeons quelques propos résignés sur le sort commun des chefs d'Etats irresponsables dans les pays parlementaires ». (R. POINCARÉ, *Au service de la France : neuf années de souvenirs*, tome IV ; *L'Union sacrée* (1914), p. 107).

extrémistes provoquent à Dublin et à Cork un soulèvement vite réprimé ; mais l'Angleterre ne pardonna pas cette révolte d'une petite minorité ; les représailles furent dures et contribuèrent à grossir les rangs du parti Sinn Fein.

Le Sinn Fein voulait la liberté de l'Irlande toute entière, unie tout au plus à l'Angleterre par la Couronne ; comme moyen d'action il ne préconisait pas la force armée, mais la rebellion pacifique contre les institutions anglaises en Irlande qui seraient ainsi forcées de disparaître.

En 1917, cependant, on peut encore avoir quelque espoir : Lloyd George fait réunir une Convention composée d'Irlandais représentatifs de tous les partis qui votent un projet d'autonomie pour l'Irlande analogue à celle dont jouissent les Dominions, mais ce projet n'eut pas de suite à cause de l'opposition de l'Ulster. Le vote de la conscription au Parlement Britannique en 1918 achève d'exaspérer l'opinion irlandaise et quand, à la fin de la guerre, en décembre 1918, ont lieu les élections générales, les Sinn Feiners triomphent et refusent d'aller siéger au Parlement de Westminster.

Le 21 janvier 1919, les députés Sinn Feiners se réunissent à Dublin sous le nom de « Dail Eireann » ; ils votent une déclaration de l'indépendance irlandaise, une constitution provisoire, lancent un appel aux nations du monde entier et élisent un ministère de cinq membres avec comme président Eamon de Valéra.

Ce gouvernement provisoire organise une administration républicaine qui fonctionne tant bien que mal,

négoce avec diverses puissances, dont les Etats-Unis et la Russie, et demande qu'on admette la République Irlandaise aux travaux de la Conférence de la Paix qui siège à Paris. Malgré le soutien des Etats-Unis, la requête de l'Irlande n'est pas admise et d'ailleurs ne pouvait pas l'être contre la volonté de l'Angleterre victorieuse.

De plus en plus croît l'antagonisme anglo-irlandais ; les arrestations et les déportations se succèdent ; bientôt suivent les meurtres, les assassinats, les incendies. En un mot, la guerre éclate entre l'Angleterre et l'Irlande sans avoir jamais été déclarée et peut-être encore plus sanglante de ce fait ; elle durera, avec des succès de part et d'autre, jusqu'à l'été 1921.

Cependant, comme tentative d'apaisement et pour empêcher l'application du « Government of Ireland Act 1914 », qui ne répondait plus aux circonstances, le Parlement Britannique avait voté et le Roi avait promulgué, le 23 décembre 1920, la loi sur le Gouvernement de l'Irlande (Government of Ireland Act 1920 — 10 et 11 George V. Ch. 67). Cette loi accordait une certaine autonomie à l'Irlande séparée en deux parties : l'Irlande du Nord — l'Ulster — et l'Irlande du Sud. Le roi était représenté par un Lord Lieutenant unique résidant à Dublin, mais il y avait deux Parlements distincts composés chacun d'un Sénat et d'une Chambre des Communes, siégeant l'un à Belfast et l'autre à Dublin ; leur pouvoir législatif était limité aux questions d'administration locale ; les questions d'intérêt impérial et toute modification de la Constitution étant réservées au Parlement de Westminster dont l'autorité suprême était

expressément sauvegardée et où continuaient à siéger des députés de l'Irlande. Une nouvelle organisation judiciaire était créée, mais avec appel possible soit devant la Chambre des Lords, soit devant le Comité Judiciaire du Conseil Privé, ainsi qu'une organisation financière qui restait sous la dépendance étroite de l'Angleterre. Enfin, comme trait d'union et en vue d'une union législative possible, prévue dans la loi, il était institué un Conseil d'Irlande. Ce Conseil, composé en nombre égal de représentants des Parlements du Nord et du Sud de l'Irlande et présidé par une personnalité nommée par le Lord Lieutenant, avait des pouvoirs très limités qui pouvaient être accrus par des délégations expresses et concordantes des deux Parlements.

Cette loi fut naturellement acceptée par l'Ulster, dont elle sanctionnait les tendances séparatistes. Le 22 juin 1921, le roi George V ouvrait la première session du Parlement de l'Irlande du Nord et la loi de 1920, modifiée par une loi britannique du 5 décembre 1922, continue à s'appliquer à l'Ulster (1).

Mais l'Irlande du Sud ne pouvait accepter cette loi qui démembreait ainsi l'Irlande et ne lui donnait qu'une autonomie tout à fait insignifiante : elle la rejeta et la guerre continua de plus belle.

La situation ne montrait donc aucun signe d'amélioration ; de Valéra et le Premier Ministre de l'Ulster,

(1) Cette loi était destinée à entrer en vigueur pour le cas où l'Irlande du Nord se séparerait de l'Irlande du Sud, ce qui arriva. Elle prévoyait la nomination d'un Gouverneur général de l'Irlande du Nord et modifiait l'organisation du Conseil d'Irlande.

Sir James Craig, s'étaient rencontrés en vain au mois de mai 1921, lorsque le 24 juin, par une lettre publique, le Premier Ministre Britannique, Lloyd George, les invita tout deux à prendre part à une conférence qui se tiendrait à Londres sous sa présidence pour mettre un terme au conflit.

Ni l'Irlande, ni l'Angleterre n'avaient obtenu une décision par les armes et, dans les deux pays, l'opinion réclamait la paix ; aussi un armistice, conclu le 9 juillet, sépara les belligérants à partir du 11 juillet à midi. De Valéra va immédiatement à Londres et confère avec Lloyd George. Le 20 juillet sont rendues publiques les propositions du Gouvernement Britannique (1) :

« Le Gouvernement Britannique propose que l'Irlande reçoive le statut d'un Dominion... l'Irlande exercera tous les pouvoirs et privilèges sur lesquels est basée l'autonomie des Dominions qui se gouvernent eux-mêmes, sauf les restrictions énumérées dans les paragraphes suivants qui sont, dans l'opinion du Gouvernement Britannique, vitales pour le bien-être et la sécurité à la fois de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, formant comme elles le font le cœur du Commonwealth ».

Ces restrictions financières et militaires sont au nombre de six : la flotte impériale doit seule assumer la défense des côtes irlandaises ; l'Irlande doit s'engager à réduire ses armements dans une proportion déterminée et doit accorder à l'Angleterre des facilités pour les communications aériennes ; elle doit contribuer aux dépenses

(1) Le texte complet des notes échangées se trouve dans « *Round Table* », septembre 1921, p. 783-796.

impériales et ne pas établir de droits protecteurs vis-à-vis de la Grande-Bretagne ; enfin, elle doit assumer une partie de la dette et des pensions de guerre du Royaume-Uni.

« Le Gouvernement Britannique — ajoute la note — propose que les conditions du règlement prennent la forme d'un traité auquel effet sera donné par les Parlements anglais et irlandais... Ce règlement devra contenir pleine reconnaissance des pouvoirs et privilèges existants du Parlement et du Gouvernement de l'Irlande du Nord qui ne peuvent être abrogés que de leur propre consentement ».

Ainsi Lloyd George prend pour base des négociations le « Government of Ireland Act » de 1920, confirme le partage de l'Irlande et nie son indépendance et sa souveraineté proclamées par la Dail en 1919, en posant des conditions inacceptables à l'autonomie qu'il lui concède. La nouvelle Dail, élue au mois d'avril, repousse à l'unanimité les propositions britanniques. Aussi, le 10 août 1921, la réponse de Valéra écarte les conditions posées à cause de « l'ingérance dans nos propres affaires et du contrôle que nous ne pouvons pas admettre... ; pour l'Irlande, le statut d'un Dominion ne peut être qu'illusoire » ; les libertés des Dominions sont surtout dues à leur éloignement et, alors qu'on leur reconnaît le droit de sécession, on ne veut pas l'accorder à l'Irlande.

Le 13 août, Lloyd George, se basant sur ce fait que la proximité de l'Irlande impose les conditions que nous avons énumérées plus haut, réplique : « Nous ne pourrions jamais reconnaître le droit de l'Irlande de se séparer de l'allégeance au Roi ».

Entre temps le Général Smuts, Premier Ministre du Dominion de l'Afrique du Sud, venu en Angleterre pour participer aux travaux de la Conférence Impériale, se rend à Dublin. A son retour à Londres, il écrit à Valéra pour prêcher la conciliation et insister sur les avantages que comporte le statut des Dominions :

« En fait, le Gouvernement Britannique n'aura plus de base d'intervention dans vos affaires ; vos relations avec la Grande-Bretagne seront du ressort, non du Gouvernement Britannique, mais de la Conférence Impériale dont la Grande-Bretagne n'est qu'un des sept membres : la difficulté n'est plus constitutionnelle mais humaine ».

Pendant les mois d'août et de septembre se poursuit la correspondance entre Lloyd George et Valéra. Lloyd George déclare qu'« il ne peut discuter un règlement qui comprend un refus de l'Irlande d'accepter son invitation à une association libre, égale et loyale au sein du Commonwealth Britannique, sous un même souverain ».

De Valéra trouve qu'on pose à l'Irlande des conditions qui « déterminent un statut définitivement inférieur à celui de ces Etats libres — le Canada, l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande — que leur éloignement garantit.

Le 7 septembre, Lloyd George s'exprime ainsi : « Le Gouvernement de Sa Majesté demande une réponse définitive pour savoir si vous êtes préparé à participer à une conférence pour régler comment l'association de l'Irlande avec la communauté de nations connues sous le nom d'Empire Britannique peut être le mieux conciliée avec les aspirations nationales irlandaises ».

Ce fut sur cette base que de Valéra accepta, le 30 septembre, de participer à la conférence.

Le 11 octobre 1921, enfin, se réunirent à Londres les délégués désignés par les deux Gouvernements. Après presque deux mois de négociations laborieuses, l'échec semblait presque certain, à cause de l'intransigeance des délégués irlandais, quand, en réponse à un quasi ultimatum de Lloyd George, le Cabinet de Dublin donna ordre à ses plénipotentiaires de signer le 6 décembre 1921 le Traité entre l'Angleterre et l'Irlande.

§ 3. — Le Traité et la Constitution

Par ce Traité (1), l'Irlande^{entière} prend le nom d'Etat Libre d'Irlande, entre dans la Communauté de Nations connue sous le nom d'Empire Britannique et reçoit le statut d'un Dominion. Elle est assimilée constitutionnellement au Dominion du Canada ; les membres du Parlement Irlandais doivent prêter un serment d'allégeance au roi d'Angleterre. Financièrement l'Etat Libre d'Irlande doit assumer une partie de la dette publique du Royaume-Uni. La défense navale est confiée à l'Amirauté Britannique, qui obtient des facilités dans divers ports aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre ou de relations tendues avec une puissance étrangère ; l'Etat Libre accepte une limitation de ses troupes dans des proportions déterminées.

Les six comtés de l'Ulster peuvent, par une adresse

(1) Voir le texte du Traité dans l'appendice, p. 213.

de leur Parlement au Roi, dans le mois qui suivra la ratification du Traité, rester séparés du reste de l'Irlande et soumis au « Government of Ireland Act » de 1920 ; dans ce cas, une Commission de délimitation pourra procéder à une révision de la frontière entre l'Ulster et l'Etat Libre.

Dès le 7 décembre, le Parlement Ulstérien vote cette adresse et sépare ainsi l'Irlande en deux unités politiques.

Le Traité garantit encore le libre exercice de toutes les croyances et prévoit la transmission des pouvoirs du Gouvernement Britannique à un Gouvernement Provisoire de l'Etat Libre d'Irlande.

La ratification du Traité provoque des débats orageux à la Dail, où de nombreux orateurs dont Valéra viennent protester contre la coupure de l'Irlande en deux parties, et contre le statut de Dominion que la proximité de l'Angleterre rend illusoire.

De Valéra soumet un projet de Traité — connu sous le nom de Document n° 2 — dans lequel l'Irlande est proclamée Etat souverain mais consent à conclure un Traité d'Alliance avec le « Commonwealth » dont elle reconnaît le Roi d'Angleterre comme chef.

Le 8 janvier 1922, cependant, la Dail Eireann vote la résolution suivante par 64 voix contre 57 :

« La Dail Eireann approuve le Traité signé le 6 décembre 1921 ».

Au Parlement Britannique, les débats sont plus calmes et le Traité n'est critiqué que par les « Die Hards » — l'extrême droite conservatrice — et les Ulstériens, en particulier par Lord Carson. Le 31 mars 1922 est adoptée

la loi connue sous le nom d' « Irish Free State (Agreement) Act 1922 » et « tendant à donner une force légale et à faire porter effet à un projet de Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande et tendant à d'autres fins connexes » (1).

Cependant, en Irlande, Griffith remplace Valéra à la Présidence de la Dail et le 16 janvier 1922 est constitué à Dublin le Gouvernement Provisoire de l'Etat Libre d'Irlande.

Malheureusement les adversaires du Traité demeurent irréductibles et déclenchent la guerre civile qui désolera l'Irlande pendant plus d'un an : raids, pillages, incendies, assassinats se succèdent du début de 1922 jusqu'au printemps de 1923. Or, l'article 17 du Traité, limitant l'existence du Gouvernement Provisoire à l'expiration d'un délai d'un an à compter du 6 décembre 1921, rendait le vote de la Constitution urgent. C'est pourquoi un accord intervint entre partisans et adversaires du Traité pour l'élection de l'Assemblée Constituante sur les mêmes bases que la Dail.

Le parti de Valéra subit un échec très grave, il n'a que 36 élus sur 126 députés et ses élus refusent de prendre séance au Parlement ; le parti poursuit sa campagne de terreur dans le pays.

Entre temps, Griffith avait soumis un projet de Constitution à tendances très républicaines au Gouvernement de Londres ; celui-ci, s'en tenant aux termes du Traité, refusa de l'accepter. En effet la formule du ser-

(1) Voir le texte dans l'appendice, p. 223.

ment d'allégeance au Roi n'y était pas suffisamment explicite, l'autorité du Gouverneur général n'y était pas reconnue, une Cour Irlandaise des appels était substituée au Comité Judiciaire du Conseil Privé. Le 6 juin, Griffith revenait à Londres avec un second projet qui présentait encore quelques difficultés, bientôt surmontées et, le 15 juin, M. Winston Churchill, Ministre des Colonies, pouvait déclarer à la Chambre des Communes que la Constitution était en accord avec le Traité.

En quittant Londres, Griffith déclara :

« La Constitution est celle d'un Etat Libre et démocratique et par elle l'Irlande, pour la première fois depuis des siècles, s'assure le pouvoir et l'opportunité de contrôler et développer ses ressources et de mener sa vie nationale ».

Le Gouvernement Provisoire publia le projet le 16 juin, veille des élections de l'Assemblée constituante, où il obtint une majorité suffisante pour mener à bien sa tâche.

En septembre commence la discussion de la Constitution devant la Dail Eireann et le 25 octobre est votée la « loi établissant une Constitution pour l'Etat Libre d'Irlande et donnant force au Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, signé à Londres le 6 décembre 1921 (Constitution of the Irish Free State Act n° 1, 1922) (1). Cette loi proclame la prééminence du Traité sur la Constitution et déclare nulle et inopérante toute

(1) Cf. texte dans l'appendice, p. 225.

disposition de la Constitution qui serait incompatible avec une des dispositions du Traité.

A son tour, le Parlement Britannique examina la Constitution ; les conseillers juridiques de la Couronne étant d'avis qu'elle était conforme au Traité, le Premier Ministre, Bonar Law, en recommanda l'adoption. Le 4 décembre 1922 est votée la Loi du Parlement Britannique prenant acte de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande (Irish Free State Constitution Act 1922, 13, Geo V, ch. I) (1) à laquelle l'assentiment royal est donné le 5 décembre.

Enfin le 6 décembre, au cours d'un Conseil des Ministres tenu à Buckingham Palace, George V signa la « Proclamation annonçant l'établissement et l'adoption de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande » (2).

* * *

Nous allons maintenant procéder à une brève analyse de la Constitution (3), dont nous étudierons plus longuement dans la suite de nombreux articles.

« L'Etat Libre d'Irlande — dit l'article 1^{er} que nous avons déjà cité — est membre de la Communauté des Nations composant le « British Commonwealth of Nations » avec des droits égaux à ceux des autres membres. »

(1) Cf. texte dans l'appendice, p. 232.

(2) *Ibid.*, p. 235.

(3) Cf. extraits dans l'appendice, p. 227.

L'article 2 ajoute :

« Le pouvoir du gouvernement et toute autorité législative, exécutive et judiciaire en Irlande prennent leur source dans le peuple même d'Irlande ».

Puis la Constitution définit la qualité de citoyen irlandais, déclare langue nationale le Gaèlique, mais reconnaît également l'Anglais comme langue officielle; elle proclame la liberté civile et religieuse, la liberté d'opinion, d'assemblée et d'association.

Le pouvoir législatif — en irlandais Oireachtas — se compose du Roi, de la Chambre des députés — Dail Eireann — et du Sénat — Seanad Eireann. Les deux Chambres sont élues d'après le système de la représentation proportionnelle. La Dail comprend au moins un député pour 30.000 électeurs, hommes ou femmes, âgés de 21 ans. Le Sénat se compose de 60 membres éligibles par les citoyens âgés de plus de 30 ans sur une liste établie par la Dail. Tous les membres de l'Oireachtas doivent prêter le serment d'allégeance à la Constitution et de fidélité au Roi. La Dail a l'initiative en matière financière. Enfin, l'initiative populaire et le referendum sont prévus.

Le pouvoir exécutif se compose du Roi qui nomme un Gouverneur général pour le représenter; celui-ci est assisté dans ses fonctions par un Conseil Exécutif, dont le Président est choisi par la Dail et qui choisit à son tour les autres ministres parmi les membres de la Dail et du Sénat; tous les ministres sont responsables: ceux qui font partie du Conseil Exécutif le sont devant les deux Chambres, les autres devant la Dail seule.

Le Gouverneur Général promulgue les lois votées par le Parlement et signées d'un ministre.

Le pouvoir judiciaire comprend les tribunaux de première instance, à compétence locale et limitée, et une Haute Cour juge de la validité de toutes les lois et, en particulier, des lois constitutionnelles. La Cour Suprême sert de juridiction d'appel à la Haute Cour et rend des sentences définitives, sauf réserve des droits du Comité Judiciaire du Conseil Privé.

Enfin un certain nombre de dispositions transitoires facilite le début de l'organisation de l'Etat Libre.

Cette Constitution, basée sur les grands principes de la souveraineté du peuple, de la séparation des pouvoirs et de la liberté des personnes, a un caractère nettement démocratique ; son établissement est une œuvre de la plus grande importance dans l'histoire des institutions politiques basées sur le prototype de la Constitution Britannique.

Dès le 6 décembre 1922, un nationaliste irlandais, M. Healy, est nommé Gouverneur Général et, le même jour, la Dail élit M. Cosgrave comme président du Conseil Exécutif. Il semble qu'à ce moment tout dut rentrer dans l'ordre mais Valéra et ses partisans refusent de se soumettre et prolongent la guerre civile qui ruine l'Irlande.

L'insurrection est vigoureusement réprimée et le 1^{er} juin 1923, enfin, Valéra donne l'ordre à ses partisans de renoncer à la lutte armée. Cependant, les troubles ne sont pas complètement finis et durent jusqu'à la fin de 1924.

Aux diverses élections, le Président Cosgrave obtient une majorité suffisante pour gouverner, d'autant plus que le parti républicain refuse de siéger au Parlement. Il organise l'Etat Libre et relève l'Irlande de ses ruines ; peu à peu, la vie économique renaît et les traces de la guerre civile s'effacent.

L'Etat Libre est admis comme membre de la Société des Nations le 10 septembre 1923.

En décembre 1925, après des négociations longues et pénibles, un accord est conclu entre les Gouvernements de l'Etat Libre, de l'Ulster et de la Grande-Bretagne par lequel l'Etat Libre renonce à une revision de ses frontières avec l'Ulster comme le promettait le traité anglo-irlandais ; en échange, l'Etat Libre est déchargé de sa part de la dette publique du Royaume-Uni ; enfin, le Conseil d'Irlande prévu dans le « Government of Ireland Act 1920 » est définitivement aboli.

En 1925 également, l'Irlande nomme un ministre plénipotentiaire à Washington. Elle joue un rôle important à la Conférence Impériale qui se réunit à Londres à la fin de 1926.

Malheureusement de nouvelles élections renforcent le parti républicain et l'autorité du Gouvernement du président Cosgrave en est amoindrie.

Au mois de juillet 1927, le Ministre de l'Intérieur, Kevin O'Higgins, est assassiné par des fanatiques ; le Gouvernement fait alors voter le « Public Safety Act » qui prévoit de sévères pénalités contre les auteurs de troubles.

A la suite du vote de cette loi, Valéra et ses partisans

se décident à prêter le serment d'allégeance et à prendre séance dans la Dail. Aussi, quand nous assistâmes à la réunion de la Dail au mois d'août 1927, l'émotion était grande dans tous le pays. Ayant conclu un accord avec le Labour party et la National League, le Fianna Fail — tel est le nom du parti dirigé par Valéra — se propose de renverser le Gouvernement du Président Cosgrave. A la suite d'une séance émouvante, les voix se partagent en nombre égal pour et contre le Gouvernement : le Président de la Dail, d'après la Constitution, doit émettre un vote décisif en cas de partage des voix et il se décide en faveur du Gouvernement. Dublin, anxieux, apprend la nouvelle avec soulagement et, malgré la très petite majorité que lui assurent de nouvelles élections, le Président Cosgrave peut continuer son œuvre de relèvement si nécessaire à l'Irlande.

Ainsi donc, après des siècles de lutte, l'Irlande a acquis un statut international, grâce à de nombreux sacrifices dont le plus douloureux est celui de la séparation de la nation irlandaise en deux unités politiques.

SECTION II

L'Evolution Constitutionnelle des Dominions Britanniques

L'Empire Britannique est le plus vaste Empire qui existe et s'étend sur toutes les parties du monde ; toutes les formes de gouvernement y sont représentées. Il ne peut se comparer à aucun autre Etat, ni dans le passé,

ni dans le présent. Il est sans précédent, sans constitution écrite, d'origine récente et son développement a été extraordinairement rapide.

Voici, dans les grandes lignes, quelle en est la composition à l'heure actuelle. Nous trouvons d'abord la Métropole, le Royaume de Grande-Bretagne et du Nord de l'Irlande — les six Comtés de l'Ulster dont nous avons déjà parlé. — Puis dans un second groupe, nous pouvons ranger les Dominions et Colonies à gouvernement autonome. Les uns sont membres de la Société des Nations : Etat Libre d'Irlande, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud ; d'autres n'en font pas partie : Terre-Neuve, la Rhodésie du Sud ; enfin l'Inde est également membre de la Société des Nations, mais c'est là une anomalie constitutionnelle car elle n'a pas encore un gouvernement pleinement responsable.

Malte forme à elle seule une troisième catégorie : c'est une Colonie qui a un gouvernement responsable seulement pour les affaires internes.

Un quatrième groupe comprend les Colonies de la Couronne, c'est-à-dire celles n'ayant pas un gouvernement autonome : ainsi Gibraltar, Ceylan, Hong-Kong, Saint-Hélène, les îles des Antilles, la Guyane.

Il existe également quelques colonies administrées par des Compagnies à charte, par exemple Bornéo.

Le Soudan est sous l'administration du Gouvernement britannique et son statut définitif est en voie de négociations.

Enfin, il existe depuis la guerre une nouvelle catégorie : ce sont les territoires sous mandat international

que la Société des Nations a confiés à la Grande-Bretagne et à quelques-uns des Dominions et dont l'organisation politique n'est pas la même pour tous.

L'Egypte, qui faisait partie de l'Empire Britannique avant la guerre, a été déclarée en 1922, Etat souverain et indépendant par la Grande-Bretagne qui s'y est cependant réservée quelques droits.

L'Empire Britannique ne comprend des types d'organisation politique si variés que depuis peu de temps. Même les grandes Colonies — les Dominions — ne se sont émancipées que petit à petit pour en arriver à faire proclamer, en 1926, leur égalité de statut avec la Grande-Bretagne.

Nous allons exposer l'évolution constitutionnelle des Dominions en prenant surtout comme exemple le Canada qui joue le plus grand rôle dans cette évolution et auquel est assimilé l'Etat Libre d'Irlande, d'après le Traité du 6 décembre 1921.

Dès le ^{xvii}e siècle se posa la question des relations des Colonies avec la mère patrie. D'un côté, les émigrants anglais considéraient qu'ils emportaient avec eux les mêmes droits que l'Anglais resté chez lui ; de l'autre régnait en Europe ce qu'on a appelé le système mercantile, qui ne voyait dans les Colonies que des productrices de matières premières réservées à la métropole et ne leur accordait aucune liberté. Cette conception fut violemment ébranlée en 1776 par la révolte des Colonies Américaines de la Grande-Bretagne, dotées cependant de législatures locales, qui acquirent leur indépendance.

Malgré la réaction contre les libertés coloniales qui s'ensuivit, l'Angleterre comprit qu'il fallait faire des concessions aux populations du Canada, cédé par la France en 1763 au Traité de Paris. Le problème était difficile, car, si les colons anglais étaient habitués à un régime de liberté constitutionnelle, les colons français, au contraire, avaient des habitudes toutes différentes. Aussi, c'est seulement en 1791, par un Acte Constitutionnel voté par le Parlement Britannique, qu'il fut institué deux Assemblées représentatives élues, l'une pour le Bas-Canada et l'autre pour le Haut-Canada. Mais, si aucune loi ne pouvait être appliquée sans le consentement de l'Assemblée, le Gouverneur représentant le Gouvernement Britannique administrait la province par l'intermédiaire d'un Conseil Exécutif nommé par lui et qui n'était pas responsable devant l'Assemblée : d'où des conflits incessants entre l'Assemblée représentative et l'Exécutif irresponsable, qui amenèrent des soulèvements en 1837.

Le Gouvernement Britannique envoya alors en mission Lord Durham qui soumit en 1839 les conclusions de son rapport, préconisant l'institution d'un gouvernement responsable dans les Colonies Canadiennes : c'est une date essentielle dans l'histoire de l'évolution de l'Empire Britannique.

Ce rapport proclamait la nécessité d'un gouvernement responsable, c'est-à-dire la responsabilité de l'Exécutif devant le Législatif ; c'est la base du système parlementaire. Mais il faisait une distinction primordiale entre les affaires d'intérêt local, remises sans réserves aux

maines des législatures coloniales, et les affaires d'intérêt impérial, réservées au Parlement Britannique.

Ces affaires d'intérêt impérial étaient peu nombreuses mais fort importantes : « La constitution de la forme du gouvernement, la conduite des affaires étrangères et celle des relations commerciales avec la mère patrie, les autres colonies britanniques et les nations étrangères... sont les seuls points sur lesquels la mère patrie doit avoir un contrôle » (1).

L'histoire de l'Empire Britannique jusqu'à nos jours se résume dans la concession à diverses Colonies d'un gouvernement responsable et dans la disparition progressive des affaires d'intérêt impérial.

Ce fut Lord Elgin, Gouverneur Général du Canada, qui mit en application les conclusions du rapport de Lord Durham, son beau-père, et institua, de 1847 à 1850, le gouvernement responsable dans les provinces canadiennes.

De 1854 à 1856, le Gouvernement Britannique dota d'un gouvernement responsable Terre-Neuve, ainsi que la Nouvelle-Zélande annexée en 1840 et les Colonies Australiennes où des émigrants anglais s'étaient établis à partir de 1790. La Colonie du Cap, conquise pendant les guerres napoléoniennes, acquit un gouvernement responsable en 1872 et le Natal en 1893. L'Angleterre l'accorda également en 1906 aux Colonies du Transvaal et de l'Orange qu'elle venait de conquérir.

(1) LUCAS, *Lord Durham Report*, p. 282, cité par BORDEN, *Canadian Constitutional Studies*, p. 29.

Pendant ce temps, le Canada menait la lutte pacifique pour diminuer la sphère des affaires d'intérêt impérial. En 1854, il conclut son premier traité de commerce avec les Etats-Unis qui fut le point de départ des traités commerciaux particuliers aux Dominions ; en 1859, il vota le premier budget comportant des droits protecteurs sur les marchandises étrangères, même anglaises, ce qui souleva de nombreuses plaintes en Angleterre, mais fut l'origine de l'autonomie fiscale des Dominions.

Dans un autre ordre d'idées, le pouvoir réclamé par les Parlements Coloniaux de changer leur Constitution fut d'abord accordé dans des cas individuels, puis concédé d'une manière générale en 1865 par la loi sur la validité des lois coloniales (Colonial Laws Validity act 1865).

Cependant, quand les provinces canadiennes se résolurent à former une fédération en 1867, elles firent sanctionner, pour des raisons locales, les clauses de leur Constitution par une Loi Britannique : le « British North America Act » qui nécessite encore, à l'heure actuelle, l'assentiment du Parlement Britannique aux modifications constitutionnelles votées par le Parlement Fédéral Canadien.

L'exemple de la Fédération Canadienne fut suivi par les Colonies Australiennes, qui formèrent en 1900 le Commonwealth d'Australie et par les Colonies du Cap, de l'Orange, du Transvaal, et du Natal qui se constituèrent en 1909 en Union Sud-Africaine. Dans ces trois Confédérations les provinces ou colonies originaires conservent un Gouverneur, des Ministres et un Parlement, mais il

y a au dessus un Gouverneur Général et un Parlement Fédéral avec un Ministère responsable ; les Constitutions prévoient la répartition des pouvoirs entre les législatures des Provinces et celles des Dominions.

La concession d'un gouvernement responsable aux Colonies Canadiennes, Australiennes et Néo-Zélandaise provoqua dans l'opinion publique anglaise une crise de pessimisme, aiguë surtout en 1865 et 1870 ; on croyait que ces grandes Colonies se séparaient définitivement de l'Empire. Mais cette crainte fit prendre en considération le grand intérêt économique et politique qu'avait l'Angleterre à conserver entier son Empire et en 1870 commença le mouvement en faveur de la Fédération Impériale.

Il préconisait la création d'un Parlement Impérial central, avec un Exécutif impérial, responsable devant lui ; le Parlement représenterait directement les populations des parties de l'Empire à gouvernement autonome et aurait le pouvoir de contrôler la politique étrangère et de s'occuper de la défense de tout l'Empire ainsi que de voter les impôts nécessaires à ses fonctions. Ce mouvement conduisit à la réunion à Londres d'une Conférence Coloniale en 1887, composée de représentants de la Grande-Bretagne et des Colonies autonomes, mais cette Conférence consacra plutôt le triomphe du principe de la Coopération Impériale, préconisée dans les Dominions, que celui de la Fédération Impériale à laquelle les Dominions étaient hostiles.

De nouvelles Conférences Coloniales se tinrent à Ottawa en 1894, à Londres en 1897 et 1902. En 1907, la Conférence prend le nom de Conférence Impériale, est compo-

sée de la réunion des Premiers Ministres de la Grande-Bretagne et des Dominions — c'est la première fois qu'on emploie le mot « Dominion » — et tend à devenir une institution régulière. Elle se réunit à nouveau en 1911.

Malgré ces consultations fréquentes, les Dominions sont encore sur un pied d'inégalité avec la Grande-Bretagne, surtout en ce qui concerne les affaires étrangères. Quand, le 3 août 1914, la Grande-Bretagne déclare la guerre à l'Allemagne, elle entraîne à sa suite tout l'Empire sans avoir consulté les quatre grands Dominions : le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Union Sud-Africaine. Ceux-ci répondent avec empressement à l'appel de la mère patrie et participent activement à la guerre. Aussi, en 1917, Lloyd George leur demandait-il de se faire représenter par leurs Premiers Ministres et par d'autres délégués de leurs gouvernements au Cabinet Impérial de Guerre (Impérial War Cabinet) et à la Conférence Impériale de Guerre (Imperial War Conference). Ces deux organismes se réunissent constamment pour déterminer la politique à suivre et préparer le règlement de la Paix. En 1917, une résolution est votée qui proclame la nécessité de rajustement constitutionnel de l'Empire sur la base d'une pleine reconnaissance de l'autonomie des Dominions.

A la fin de la guerre, comme conséquence de cette résolution, les Dominions réclament et obtiennent, non sans peine, de la Grande-Bretagne et des puissances alliées le droit de participer à la Conférence de la Paix. Non seulement, ils signent les Traités de Paix, qu'ils ratifient séparément, mais encore le Pacte de la Société

des Nations reconnaît comme Membres originaires de la Société des Nations : le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud, ainsi d'ailleurs que l'Inde.

En 1920, nous sommes donc arrivés à une étape décisive dans l'évolution de l'Empire Britannique.

Les Dominions sont désormais admis à participer à la politique extérieure de l'Empire, mais il y a conflit entre le désir qu'a la Grande-Bretagne d'être l'interprète d'une politique extérieure, unique de l'Empire Britannique et la volonté des Dominions de ne pas prendre les mêmes engagements que la Métropole. Bientôt d'ailleurs triomphe le point de vue des Dominions qui obtiennent en 1920 le droit d'avoir un service diplomatique qui leur soit particulier.

Il ne reste plus alors que quelques traces de la subordination des Dominions à la Grande-Bretagne qui s'expliquent historiquement et que les Conférences Impériales de 1923 — celle où l'Etat Libre d'Irlande fut admis pour la première fois — et 1926 s'efforcent d'écarter. Le vote de la résolution suivante par la Conférence Impériale de 1926 en est une preuve : « La Grande-Bretagne et les Dominions sont, au sein de l'Empire Britannique, des collectivités autonomes de statut égal ; elles ne sont en aucune manière subordonnées les unes aux autres, sous aucun aspect de leurs affaires domestiques ou extérieures, bien qu'elles soient unies par une allégeance commune à la Couronne et librement associées comme membres de la Communauté des Nations Britanniques » (1).

(1) *Imperial Conference, 1926 ; Summary of proceedings, p. 14.*

CHAPITRE II

Les relations constitutionnelles de l'Etat Libre d'Irlande avec la Grande-Bretagne

INTRODUCTION

Les relations de l'Etat Libre d'Irlande avec la Grande-Bretagne sont déterminées, dans l'ensemble, par les deux premiers articles du Traité du 6 décembre 1921.

L'article premier dit en effet :

« L'Irlande aura le même statut constitutionnel dans la Communauté des Nations connue sous le nom d'Empire Britannique que le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande et l'Union de l'Afrique du Sud, avec un Parlement ayant le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Irlande et un Pouvoir Exécutif responsable devant ce Parlement et elle sera désignée et connue sous le nom d'Etat Libre d'Irlande ».

L'article 2 ajoute :

« Sous réserve des dispositions ci-après, la situation de l'Etat Libre d'Irlande, vis-à-vis du Parlement et du Gouvernement Impérial et d'une manière générale sera celle du Dominion du Canada et le droit, la pratique et les usages constitutionnels qui régissent les relations de

la Couronne et celles du Parlement Impérial avec le Dominion du Canada régiront également leurs relations avec l'Etat Libre d'Irlande ».

L'Etat Libre est donc assimilé constitutionnellement au Dominion du Canada, mais, comme nous le savons déjà, le Canada, pas plus que les autres membres de la Communauté des Nations Britanniques, n'a de Constitution écrite. Pour trouver les éléments de cette Constitution, il faut se référer à « certaines lois britanniques, au rapport du Lord Durham, à la conduite et aux résolutions des Conférences Impériales — un organisme non reconnu légalement —, à des décisions du Comité Judiciaire du Conseil Privé, à la correspondance entre les Gouvernements de l'Empire Britannique et à quelques mots ajoutés ou otés de temps en temps de quelques anciennes formules, telles que les instructions données à un Gouverneur Général ou les lettres de créance remises par Sa Majesté à un plénipotentiaire » (1).

Nous parlerons maintes fois de ces sources dans le courant de cet ouvrage ; notons seulement que les lois ou règles légales qui sont à la base de la Constitution de l'Empire Britannique se composent à la fois de lois votées par le Parlement Britannique et de toute une partie de ce vaste ensemble de principes légaux connu sous le nom de « Common Law » ou droit coutumier. Quant aux règles conventionnelles ou usages constitutionnels, ils sont épars, comme nous l'a fait voir leur énumération.

(1) DUNCAN HALL, dans LOWELL et DUNCAN HALL, *The British Commonwealth of Nations*, p. 590.

Personne ne songe à codifier tous ces textes, étant donné la difficulté qu'il y aurait à le faire et surtout l'intérêt pour tous les membres du Commonwealth de ne pas trop préciser leurs relations juridiques.

Mais si cette absence de Constitution écrite est un grand avantage pour l'Empire Britannique, cela n'en a pas moins été une source de graves difficultés lors de l'élaboration de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande. Celle-ci devrait être, en effet, — comme nous l'avons déjà vu — en accord avec le Traité. Or le Traité se référerait « au droit, à la pratique et aux usages constitutionnels » en vigueur au Canada. Il y eut des divergences dans l'interprétation de ces mots, l'Angleterre considérant qu'il y avait là trois éléments distincts dont le premier était le plus important, le Gouvernement Provisoire — selon les paroles de Gavan-Duffy l'un des signataires du Traité — ayant cherché à exprimer « la synthèse du droit théorique avec la pratique qui régit l'exercice de ce droit au ^{xx}^e siècle et les usages constitutionnels qui ont fini par remplacer les 9/10^{es} du droit théorique » (1).

Le Gouvernement Provisoire dut faire de nombreuses concessions au Gouvernement anglais, notamment en ce qui concerne le rôle de la Couronne.

Du fait de cet essai de codification, on trouve dans la Constitution irlandaise des dispositions qui ne sont consacrées en Angleterre par aucun texte, bien qu'elles soient fidèlement observées : telle l'obligation de convoquer le Parlement au moins une fois par an et encore

(1) GAVAN-DUFFY, *Notice sur la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande*, dans *l'Annuaire de législation étrangère*, 1923, p. 181.

l'existence et le rôle du Premier Ministre et du Cabinet. Mais, sur beaucoup d'autres points, la Constitution irlandaise n'est pas très explicite ; elle se réfère simplement à l'usage constitutionnel Canadien, comme pour le rôle du Gouverneur Général et pour toutes les questions de politique extérieure.

C'est pourquoi, dans l'analyse des rapports de l'Etat Libre d'Irlande avec la Grande-Bretagne, nous serons obligés de faire de larges emprunts à l'histoire constitutionnelle des Dominions et principalement à celle du Canada, le modèle proposé à l'Irlande.

Nous basant sur l'article 2 de la Constitution disant : « tout pouvoir de Gouvernement et toute autorité législative, exécutive et judiciaire en Irlande prennent leur source dans le peuple même de l'Irlande... », nous diviserons l'étude de ces rapports en trois sections : la première concernera la sphère du Pouvoir Exécutif, la seconde, celle du Pouvoir Législatif, enfin la troisième, celle du Pouvoir Judiciaire.

SECTION PREMIÈRE

Le Pouvoir Exécutif

L'article 51 de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande est ainsi rédigé :

« Le Pouvoir Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) est déclaré par la présente Constitu-

tion incomber au Roi. Il sera exercé suivant le droit, la pratique et les usages constitutionnels qui, dans le Dominion du Canada, régissent l'exercice du Pouvoir Exécutif par le représentant de la Couronne. Un Conseil, qui sera désigné sous le titre de Conseil Exécutif, sera institué pour assister et conseiller le Gouverneur de l'Etat Libre d'Irlande... ».

Ainsi, en Irlande, comme dans les autres Dominions, le Pouvoir Exécutif est exercé par le Roi, représenté par le Gouverneur Général, qui délègue lui-même ses fonctions à des Ministres groupés en Conseil Exécutif. Nous allons examiner, tour à tour, ces différents éléments du Pouvoir Exécutif.

§ 1. — La Couronne

Le Roi ou plutôt la Couronne — deux institutions distinctes, mais réunies dans la même personne — joue un rôle immense et primordial dans la Communauté des Nations Britanniques. Ainsi que l'a dit le Premier Ministre de la Nouvelle-Zélande à la Conférence Impériale de Guerre de 1917, la Couronne est « la clef de voûte de l'arche impériale ».

A la dernière Conférence Impériale tenue à Londres en 1926, on a proclamé l'égalité de statut des Nations Britanniques « unies par une commune allégeance à la Couronne ». On y a aussi déclaré que la Couronne « est le symbole et l'emblème perpétuels du British Commonwealth » (1).

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 14 et 60.

De là, on peut déduire que la Couronne est le principal lien de l'Empire Britannique. Il n'y a en effet qu'une seule Couronne (1) et, dit l'honorable L. S. Amery, secrétaire d'Etat pour les Dominions, « le Roi n'est pas Roi de Grande-Bretagne en une capacité et Roi d'Australie dans une autre, il est Roi dans le même sens et comme porteur de la même Couronne de tout l'Empire : de ceci sort un aspect vital de toute la constitution britannique, c'est-à-dire que, quelles que puissent être les formes de Gouvernement, il y a à travers tout l'Empire le statut commun, la nationalité commune de sujets du Roi. Les sujets du Roi ne sont étrangers dans aucune partie de l'Empire ; ils doivent tous au Souverain la même loyauté et allégeance... » (2).

Les liens de l'Empire Britannique sont donc la Couronne et la nationalité commune qui en découle.

A. *La Couronne.* — La Couronne, si on en analyse les éléments, se présente sous deux aspects : la loyauté personnelle au Souverain et la tradition constitutionnelle d'une Couronne commune. Si, avec Zimmern (3), nous considérons le côté constitutionnel de la question, on s'aperçoit rapidement que la Couronne n'a pas la force d'un lien, mais est seulement une façade. C'est simplement un organe constitutionnel agissant sur l'avis d'un ministre responsable. « Ainsi, il est évident que la Couronne qui agit sur l'avis d'un Ministre Sud-Africain est

(1) Cf. *infra*, p. 196.

(2) *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, janvier 1927, p. 16.

(3) ZIMMERN, *The Third British Empire*, p. 53-55.

seulement en nom la même Couronne qui agit sur l'avis d'un Ministre Britannique ou Irlandais par exemple » (1).

Or, depuis la Conférence Impériale de 1926, la Couronne n'agit plus dans les affaires concernant un Dominion que sur l'avis du Gouvernement de ce Dominion.

Cette doctrine de l'égalité des Dominions et de la Grande-Bretagne vis-à-vis de la Couronne avait déjà été énoncée en 1919 dans un memorandum rédigé par Sir Robert Borden, Premier Ministre du Canada, au nom de tous les Premiers Ministres des Dominions. « La Couronne est le pouvoir exécutif suprême dans le Royaume-Uni et dans tous les Dominions, mais elle agit sur l'avis des différents Ministres à l'intérieur des différentes unités constitutionnelles » (2).

C'est aussi en 1919, lors de son voyage au Canada, que le Prince de Galles déclara : « Le Roi, en tant que Souverain constitutionnel de l'Empire, occupe au Canada et dans tout l'Empire Britannique exactement la même position qu'en Grande-Bretagne et Sa Maison, bien que fondée à l'origine en Grande-Bretagne, appartient également à toutes les autres nations du Commonwealth » (3).

Etant donné que le rôle constitutionnel du Roi en Grande-Bretagne est soumis à de nombreuses restrictions et à un contrôle nécessaire du Gouvernement, la Couronne n'est donc plus constitutionnellement qu'un symbole, mais un symbole très important.

(1) ZIMMERN, *The Third British Empire*, p. 55.

(2) LOWELL et DUNCAN HALL, *The British Commonwealth of Nations*, p. 624.

(3) *Le Times*, 19 décembre 1919, cité par DUNCAN HALL, *The British Commonwealth of Nations*, p. 240.

Cependant cet aspect légal de la Couronne n'est en aucune façon l'élément le plus important que joue le Roi dans le Commonwealth Britannique. Il y a la nécessité d'avoir un personnage représentatif à la tête de ces nations. Deux solutions peuvent alors se présenter ; l'hérédité ou le choix. Mais il est évidemment impossible de faire élire un président du Commonwealth Britannique par des populations aussi différentes et éloignées les unes des autres et surtout arrivées à des degrés de développement constitutionnel très variés.

Il faut donc un Roi à la tête de l'Empire Britannique.

C'est cette nécessité reconnue par tous qui est la base de la loyauté au Souverain, mais c'est aussi une loyauté personnelle, le sentiment de tradition et de dévouement envers un Souverain qui exerce bien son rôle. Ce rôle nous semble très effacé car, pratiquement, le Roi est maintenant à peu près sans pouvoirs réels ; cependant, le Roi exerce encore une grande influence par les conseils discrets qu'il donne à ses Ministres. Placé au-dessus des partis, son autorité morale est encore considérable, il n'envisage que l'intérêt de ses sujets qui lui en sont reconnaissants.

George V est un exemple marquant du Roi qui ne gouverne pas, mais n'en est pas moins écouté par ses Ministres et aimé de son peuple. Il n'y a rien de plus frappant que les innombrables preuves d'attachement que ses sujets de toutes les parties de l'Empire lui prodiguent depuis le début de sa maladie. On fait des vœux pour son prompt rétablissement, même en Irlande où cependant la grande majorité de la population désire

mettre fin au lien qui unit l'Etat Libre à la Couronne et consacrer ainsi l'indépendance totale de l'Irlande. La question de la loyauté et de l'allégeance au Roi avait, en effet, été une des plus délicates à résoudre, lors de l'élaboration de la Constitution.

Pendant la discussion du Traité à la Dail Eireann, Valéra et ses partisans s'élevèrent violemment contre la reconnaissance du Roi d'Angleterre comme Roi d'Irlande également. C'était, disaient-ils, une violation du serment qu'ils avaient prêté à la République Irlandaise et ils ne l'admettraient jamais ; ce fut donc un de leurs motifs pour ne pas accepter le Traité.

Les signataires du Traité, partisans aussi d'une République Irlandaise mais résignés à s'incliner devant une des conditions essentielles que l'Angleterre mettait à la paix, n'en cherchèrent pas moins à diminuer l'importance du rôle de la Couronne dans l'élaboration de la Constitution. Dans le premier projet de Constitution, « la Couronne ne figurait que dans un seul article qui prévoyait la nomination d'un Commissaire représentant en Irlande la Communauté des Nations Britanniques » (1).

Le Gouvernement Britannique repoussa énergiquement ce projet et « insista énergiquement sur l'insertion dans le texte de la Constitution des formules traditionnelles » (2) : ainsi le Roi est investi par l'article 51 du pouvoir exécutif ; l'article 12 dit que le pouvoir législatif se compose du Roi et de deux Chambres ; enfin et surtout, il fallait que les membres de l'Oireachtas prêtas-

(1) GAVAN-DUFFY, dans *Annuaire de législation étrangère*, 1923, p. 181.

(2) *Ibid.*, p. 182.

sent le serment prévu par le Traité. Ce serment était ainsi conçu dans l'article 4 du Traité :

« Moi..... Je jure solennellement foi et allégeance à la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande, telle qu'elle est établie par la loi, et fidélité à Sa Majesté le Roi George V et à ses héritiers et successeurs légitimes, en vertu de l'association entre les citoyens d'Irlande et de Grande-Bretagne et du fait que l'Irlande a adhéré et appartient au groupe de Nations formant le Commonwealth des Nations Britanniques ».

Cette formule diffère quelque peu de celle en usage en Grande-Bretagne et dans les Dominions :

« Moi..... Je jure que je serai fidèle et accorderai une vraie allégeance à Sa Majesté et à ses héritiers et successeurs, selon la loi. Dieu me protège » (1).

L'article 17 de la Constitution dut reproduire textuellement la formule du Traité ; il ajoute :

« Chaque membre de l'Oireachtas, avant de venir occuper son siège, prêtera et signera le serment ci-dessus devant le représentant de la Couronne ou toute autre personne désignée par lui ».

Cet article était naturellement inacceptable pour les républicains, rendit le Gouvernement Provisoire très impopulaire dans le pays et surtout contribua à déchaîner la guerre civile. Lorsque le calme fut revenu et que des élections eurent lieu, de nombreux républicains élus ne purent siéger à la Dail, car ils refusèrent de prêter le serment. Cette situation dura jusqu'à l'été de 1927.

(1) Cité par DE WARREN, *L'Irlande et ses institutions politiques*, p. 274.

Au mois de juillet, le Gouvernement irlandais déposa un projet de loi connu sous le nom d' « Electoral (Amendment n° 2) Act. 1927 » qui devait entrer en vigueur le 1^{er} février 1928.

Ce Bill exigeait des candidats à la Dail ou au Sénat un engagement écrit par lequel ils affirmaient leur intention de prêter le serment prévu par l'article 17 de la Constitution. Ce serment devait être prêté dans un certain délai et toute personne ne le prêtant pas ne ferait plus partie de l'Oireachtas.

C'est à la suite du dépôt de ce projet et de celui du « Public Safety Act », consécutif au meurtre du Ministre de l'Intérieur O'Higgins, que les républicains du parti de Valéra décidèrent de prêter le serment et de siéger à la Dail. Ils étaient bien résolus, quand ils seraient en majorité, à faire abolir le serment, obstacle principal, sinon unique, à l'indépendance totale de l'Irlande.

Déjà, dans les années précédentes, la tendance de la législation avait été d'éliminer tout symbole de l'autorité royale de la procédure légale, de l'armée et même des timbres et monnaies. De plus, le Gouvernement de M. Cosgrave, rallié à la royauté puisqu'il avait accepté le Traité, avait ainsi exprimé son opinion sur le rôle de la royauté : « les fonctions qui échoient à la royauté sont le seul élément constitutionnel efficace pour le maintien de cette association (d'Etats). La fonction du Roi est de régner, non de gouverner. C'est un monarque constitutionnel ; comme tel il agit seulement sur l'avis du Gouvernement de chaque Etat, dans les affaires de cet Etat », mais il ajoute que ce dernier principe souffre encore

quelques exceptions qu'il s'est efforcé d'atténuer ou de supprimer pendant la réunion de la Conférence Impériale : ainsi le droit théorique du Roi d'exercer ses pouvoirs de désaveu, vis-à-vis des lois votées dans les Dominions et aussi le titre du Roi pour le changement duquel il obtint pleine satisfaction (1).

* * *

Si nous consultons en effet, le rapport Balfour (2), nous voyons que le titre du Roi était, depuis 1901, le suivant : « George V, par la grâce de Dieu, Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des Dominions Britanniques au delà des mers, Défenseur de la Foi, Empereur de l'Inde ».

Ce titre n'était plus d'accord avec la réalité depuis le Traité anglo-irlandais. Il n'y avait plus de Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, mais un Royaume de Grande-Bretagne auquel était rattachée l'Irlande du Nord ; quant à l'Etat Libre d'Irlande, il avait reçu, d'une manière générale, le statut d'un Dominion et, s'il reconnaissait son allégeance au même Roi, il ne faisait du moins plus partie du Royaume-Uni. Aussi le titre royal constituait-il une anomalie et son changement, réclamé par les représentants de l'Etat Libre d'Irlande, fut approuvé par l'unanimité des membres de la Conférence Impériale de 1926 (3).

(1) Discours de M. FITZGERALD à la Dail Eireann, *Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 713-714.

(2) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 15.

(3) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 16.

Voici le nouveau titre du Roi :

« George V, par la grâce de Dieu, Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions Britanniques au delà des mers, Défenseur de la Foi, Empereur de l'Inde ».

Ce titre, ainsi modifié, fut sanctionné par une loi du Parlement Britannique votée le 12 avril 1927, mise en vigueur par une proclamation royale en date du 13 mai 1927. Le Gouvernement de l'Irlande du Nord protesta contre cette nouvelle rédaction du titre royal. Il contenait en effet le mot « Irlande » et par là méconnaissait la séparation de l'île en deux unités politiques bien distinctes. Lord Birkenhead calma les appréhensions du Gouvernement de l'Ulster dans une déclaration qu'il fit à la Chambre des Lords,

« C'est un titre décrivant géographiquement les territoires dont Sa Majesté est le Roi. Il ne définit pas et n'a pas le but de définir les diverses unités politiques qui composent l'Empire » (1).

*
* * *

B. *Nationalité*. — S'il n'y a pas d'autre lien entre les diverses communautés de l'Empire Britannique, elles sont cependant unies par une allégeance commune au même Roi ou plutôt à la même Couronne. Or, du fait qu'il y a une seule Couronne dans l'Empire Britannique, qui contient à elle seule l'autorité exécutive suprême, il en découle une conséquence fondamentale : c'est

(1) Cf. *The style and titles of His Britannic Majesty*, par MANLEY O. HUDSON, dans *A. J. I. L.*, 1928, p. 146.

qu'aucun sujet du Roi ne peut être étranger dans quelque partie que ce soit de l'Empire Britannique. Il y a donc une nationalité commune à tous les sujets du Roi.

Les habitants de la Grande-Bretagne, des Dominions et de tout l'Empire Britannique sont des sujets Britanniques, c'est-à-dire des sujets du Roi George V. Les lois qui régissent la nationalité sont votées par le Parlement de Westminster. Cependant, depuis le développement de l'autonomie des Dominions et de leur reconnaissance comme nations, il faut obtenir le concours de leurs législatures afin d'arriver à une unanimité nécessaire. C'est ainsi que les résolutions des Conférences Impériales de 1921, 1923 et 1926 concernant les questions de nationalité, ont dû être votées par les Parlements de Grande-Bretagne et des Dominions.

A côté de cette nationalité britannique il existe aussi la nationalité propre de sujet d'un Dominion.

Déjà, avant la guerre, les lois sur l'immigration au Canada et en Australie avaient donné une définition de citoyens Canadiens et Australiens afin de pouvoir refuser l'entrée de ces Dominions, dans certains cas, aux autres sujets britanniques.

En 1921, le Parlement Canadien vota une loi spéciale sur la Nationalité (« Canadian Nationals Definition Act ») : « Sont sujets canadiens tous les citoyens canadiens visés par la loi de 1910 sur l'immigration, leurs femmes et toutes personnes nées en dehors du Canada dont le père était ou aurait pu être, d'après la loi de 1910, un citoyen canadien » (1). La raison de cette loi fut

(1) Cité par BORDEN, *Canadian Constitutional Studies*, p. 130.

donnée à la tribune par le Ministre de la Justice qui déclara que le Canada, étant membre de la Société des Nations, avait le droit de nommer deux de ses nationaux en vue de leur élection comme membres de la Cour Permanente de Justice Internationale. Une loi était donc nécessaire pour définir ce que l'on pouvait entendre par sujet canadien. Aussi n'y eut-il aucune protestation de la part de la Grande-Bretagne contre cette loi.

Les rédacteurs de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande n'eurent garde d'omettre un tel précédent, et s'empressèrent d'y insérer un article sur la nationalité irlandaise. L'article 3 est en effet ainsi conçu : « Est citoyen de l'Etat Libre d'Irlande, toute personne sans distinction de sexe, domiciliée dans le territoire sur lequel s'étend l'autorité de l'Etat Libre d'Irlande à l'époque de la mise en vigueur de la présente Constitution si elle est née en Irlande ou si son père et sa mère y sont nés, ou si elle a établi sa résidence habituelle dans le territoire sur lequel s'étend l'autorité de l'Etat Libre d'Irlande... ».

C'est donc le domicile qui est le criterium de la nationalité irlandaise. Cet article ne souleva pas non plus de protestations en Grande-Bretagne et l'Attorney général déclara à la Chambre des Communes, le 29 novembre 1922, que : « le fait pour toute personne ainsi visée d'accepter d'être citoyen irlandais n'affectait en aucune façon son statut de sujet britannique » (1).

Il y a donc, dans ce cas, deux nationalités superposées,

(1) Cité par SWIFT MAC NEILL, *Studies in the Constitution of the Irish Free State*, p. 31.

celle de citoyen irlandais et celle de sujet britannique qui peuvent ne pas coïncider pour toute personne. La Conférence Impériale de 1926 s'est préoccupée de ces divergences dans les lois sur la nationalité (1), mais en a ajourné l'examen détaillé. Il n'en reste pas moins vrai que tous les membres de la Communauté des Nations Britanniques sont des sujets Britanniques, et c'est, avec l'allégeance commune à la Couronne dont il découle, le seul lien juridique entre ces Nations.

§ 2. — Le Gouverneur Général (2)

Si le Roi d'Angleterre est investi du pouvoir exécutif suprême dans toute la Communauté des Nations Britanniques, il est évident qu'il ne peut pas exercer partout en personne ses fonctions, quelques théoriques qu'elles soient. C'est pourquoi il est représenté dans les Dominions par un Gouverneur général.

Ainsi il existe un Gouverneur général au Canada, en Afrique du Sud, en Australie, en Nouvelle-Zélande et aussi à Terre-Neuve. A la tête du pouvoir exécutif de chacune des provinces de la Fédération Canadienne se trouve un Lieutenant Gouverneur et à la tête des Etats qui forment le Commonwealth d'Australie se trouvent des Gouverneurs.

Les articles 2 et 3 du Traité anglo-irlandais prévoient la création d'un Gouverneur général de l'Etat Libre

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 39.

(2) Cf. COUVE DE MURVILLE, *Le Gouverneur dans les Dominions Britanniques*, *passim*.

d'Irlande, au sujet duquel l'article 60 de la Constitution s'exprime ainsi : « Le représentant de la Couronne qui aura le titre de Gouverneur général de l'Etat Libre d'Irlande sera nommé de la même manière que le Gouverneur général du Canada et d'après la pratique suivie en ce qui concerne de telles nominations... ».

Pour bien comprendre le rôle actuel du Gouverneur général, il nous faut retracer rapidement l'évolution historique de cette charge dans les Dominions.

Au milieu du siècle dernier, le Gouverneur général n'était nommé par le Roi que sur le seul avis du Gouverneur Britannique dont il était le représentant ; il avait des pouvoirs assez étendus et les instructions qu'on lui donnait lors de sa nomination lui permettaient d'agir suivant son propre sentiment et plutôt en se guidant sur les intérêts du Gouvernement Britannique que sur ceux du Gouvernement du Dominion où il résidait.

Les Dominions goûtaient peu l'intervention du Gouverneur général dans leurs affaires et déjà, en 1878, le Gouvernement Canadien obtint que le Gouverneur général ne put agir sans l'avis des Ministres pour exercer son droit de grâce. Il avait encore, cependant, de grands pouvoirs en matière de législation ; il exerçait un contrôle très sévère sur toutes les questions d'intérêt impérial.

Peu à peu, ses pouvoirs et ce contrôle diminuèrent et, à la veille de la guerre, comme le dit Jenkyns, « il est graduellement devenu plus un souverain constitutionnel et moins un gouverneur réel. Il règne plus et gouverne

moins. En un mot, il agit moins d'après son opinion personnelle que sur l'avis des ministres » (1).

Cependant, en 1921, il joue encore un double rôle.

Il est d'abord le représentant constitutionnel du souverain, donc le chef du pouvoir exécutif du Dominion, n'agissant que sur l'avis des Ministres. Il a des pouvoirs un peu plus étendus que le Roi en Grande-Bretagne mais il n'a pas le même prestige, étant donné le caractère temporaire de son poste.

Le Gouverneur général est aussi le représentant du Gouvernement Impérial, mais ses fonctions, en tant qu'officier impérial, ont diminué et sont plus formelles que réelles. Les Premiers Ministres des Dominions, ont, en effet, pris l'habitude de communiquer directement avec le Premier Ministre de Grande-Bretagne et ne le tiennent au courant de cette correspondance que par pure déférence, sans qu'il puisse faire la moindre observation.

Mais, déjà en 1920, le Général Smuts, Premier Ministre de l'Afrique du Sud, déclare que le Gouverneur général « ne devrait être que le représentant du Roi et rien d'autre » (2). A la même époque, les Gouvernements des Dominions réclament un contrôle sur la nomination du Gouverneur général ; ils veulent, non seulement être consultés — ce qui se faisait déjà — mais presque imposer leur candidat.

(1) JENKYNs, *British Rule and Jurisdiction beyond the Seas*, p. 103, cité par SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, p. 211.

(2) Cité par DUNCAN HALL, *The British Commonwealth of Nations*, p. 277.

Quand l'Etat Libre d'Irlande entra dans la Communauté des Nations Britanniques par le Traité du 6 décembre 1921, Lloyd George calma les appréhensions irlandaises sur la nomination du Gouverneur général dans une lettre adressée au Président de la Dail Eireann, Arthur Griffith, le 13 décembre 1921. Il s'exprimait ainsi :

« L'article 3 du Traité dispose que le représentant de la Couronne en Irlande sera nommé de la même manière que le Gouverneur général du Canada et d'après les pratiques suivies pour les nominations de ce genre. Le sens de cette disposition est qu'en vue d'assurer un choix acceptable pour le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande, ce Gouvernement sera consulté avant qu'aucune nomination ne soit recommandée à Sa Majesté » (1).

La conséquence de cette déclaration fut, un an plus tard, la nomination comme Gouverneur général de l'Etat Libre de M. Timothy Healy, un nationaliste irlandais éprouvé. Six ans après, le 1^{er} février 1928, il fut remplacé à l'expiration de son mandat par un autre Irlandais, M. James Mac Neill, alors Haut-Commissaire de l'Etat Libre d'Irlande à Londres. Ainsi le Gouvernement Irlandais a obtenu dès le début de son existence non seulement d'être consulté pour la nomination du Gouverneur, mais aussi d'avoir un Irlandais comme représentant de la Couronne dans l'Etat Libre. C'est ce que constatait, au début de 1926, le Ministre des Finances de l'Etat Libre, M. Blythe, dans ces termes : « Il ne peut

(1) Cf. Appendice, p. 221.

être nommé sans l'assentiment du Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande. Il sera dans l'avenir, en tant qu'il s'agira de l'Etat Libre, un des citoyens de cet Etat et le poste pourra avoir une réelle utilité pratique dans l'avenir » (1).

Les efforts du Gouvernement Irlandais, de 1922 à 1926, se portèrent sur l'abolition complète et formelle du rôle du Gouverneur général en tant que représentant du Gouvernement Impérial. Il reçut pour cela l'appui du Gouvernement Canadien, surtout lorsqu'en 1926 le Gouverneur général du Canada, Lord Byng, eut refusé la dissolution du Parlement au Premier Ministre libéral Mackenzie King. C'était la première fois que pareille situation se produisait dans l'histoire du Canada. Les libéraux et conservateurs furent d'accord pour que les relations du Gouverneur général avec le Ministère Canadien fussent exactement les mêmes que celles du Roi avec le Gouvernement Britannique.

Les revendications irlandaises et canadiennes triomphèrent complètement à la Conférence Impériale de décembre 1926 où fut votée une résolution qui assimilait le Gouverneur général au Roi de Grande-Bretagne et qui déclarait : « Il nous semble s'ensuivre que la pratique d'après laquelle le Gouverneur général d'un Dominion est l'intermédiaire formel et officiel des communications entre les gouvernements de Sa Majesté en Grande-Bretagne et ses gouvernements dans les Dominions n'est

(1) Cité par GWYNN, *The Irish Free State and Dominion Status (Nineteenth Century*, août 1926, p. 172).

désormais plus du tout d'accord avec la position constitutionnelle du Gouverneur général » (1).

Les communications se feront désormais directement entre gouvernements intéressés, mais on soumettra au Gouverneur général les copies des documents d'importance et il sera tenu au courant des affaires publiques, comme l'est le Roi en Grande-Bretagne.

Le changement dans le rôle du Gouverneur général prévu par cette résolution entra en vigueur le 1^{er} mai 1927 pour l'Etat Libre d'Irlande et le 1^{er} juillet pour le Canada et l'Afrique du Sud.

Le Gouverneur général n'est donc plus que le représentant constitutionnel du Souverain dans l'Etat Libre d'Irlande et l'on pourrait lui donner plus exactement le nom de Vice-Roi. Comme tel, il est investi du pouvoir exécutif par l'article 51 de la Constitution qui lui donne, en outre, le droit de nommer les juges, certains Ministres et surtout de convoquer et dissoudre, au nom du Roi, le Parlement Irlandais. Ces droits, ainsi que ses pouvoirs en matière de législation, sont d'ailleurs purement théoriques, car il ne peut les exercer qu'en suivant l'avis du Conseil Exécutif, dont il se borne à sanctionner les décisions.

Malgré ces limitations à son pouvoir, il ne faut pas perdre de vue la grande importance de la fonction constitutionnelle du Gouverneur général qui doit agir selon sa propre responsabilité dans les moments de crise, par exemple dans le cas d'illégalités commises par

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 16.

des Ministres. Pour cela, il faut que le représentant de la Couronne soit un homme de jugement et de grande expérience politique et constitutionnelle, capable, le cas échéant, d'exercer son autorité au-dessus des partis politiques.

§ 3. — Le Conseil Exécutif

Le Pouvoir Exécutif est exercé en fait par le Conseil Exécutif. D'après l'article 51 de la Constitution, « le Conseil Exécutif, responsable devant la Dail Eireann, se composera de Ministres désignés par le représentant de la Couronne sur la présentation du Président du Conseil Exécutif et dont le nombre sera de cinq au moins et de sept au plus ».

La « Constitution (amendment n° 5) Act 1927 » a porté ce dernier chiffre à douze, supprimant ainsi pratiquement ce que l'on appelait les Ministres d'affaires, choisis en dehors du Parlement.

Le président du Conseil Exécutif est nommé sur la désignation de la Dail Eireann et choisit ses collaborateurs (article 53). Il en résulte que c'est toujours le chef du parti qui commande la majorité qui est élu, soit parce que son parti a la majorité absolue dans la Dail, soit parce qu'il est le chef d'une coalition de groupe. Aussi y a-t-il en Irlande, comme dans tous les pays où fonctionne le régime parlementaire Britannique, une grande stabilité gouvernementale, que beaucoup d'Etats pourraient lui envier : le Président Cosgrave est à la tête du Gouvernement Irlandais depuis 1923.

Le Conseil Exécutif irlandais exerce dans l'Etat Libre

les mêmes fonctions que les Ministres Britanniques en Grande-Bretagne ; les Premiers Ministres des deux Gouvernements correspondent directement entre eux pour les questions qui intéressent les deux pays, sans avoir besoin de passer par l'intermédiaire du Gouverneur Général.

SECTION II

Le Pouvoir législatif

§ 1. — La question de la suprématie du Parlement Impérial

L'article 12 de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande est ainsi rédigé :

« Un organe législatif est créé par la présente Constitution. Il sera désigné sous le nom d'Oireachtas ; il se composera du Roi et de deux Chambres : la Chambre des Députés (Dail Eireann) et le Sénat (Seanad Eireann) ».

C'est à la demande expresse du Gouvernement Anglais que le Roi fut investi — tout à fait théoriquement — du Pouvoir Législatif, afin de se conformer à la lettre de la Constitution Canadienne.

Le Sénat a des pouvoirs très limités et la réalité du Pouvoir Législatif se trouve entre les mains de la Dail, émanée du peuple.

Nous n'entrerons pas dans les détails de l'organisation législative de l'Etat Libre d'Irlande, mais l'article 12 se termine ainsi :

« L'Oireachtas a uniquement et exclusivement le pouvoir de légiférer en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande ».

Si, maintenant, nous nous reportons au texte du Traité Anglo-Irlandais, nous lisons dans l'article premier que l'Irlande aura « un Parlement ayant le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Irlande ». D'autre part, l'article 2 assimile les relations constitutionnelles de l'Etat Libre avec le Parlement Britannique ou Impérial à celles du Dominion du Canada.

De plus, la « Loi du Parlement Britannique prenant acte de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande (1) » déclare dans son article 4 :

« Rien dans la Constitution précitée ne pourra être interprété comme portant atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer à l'égard de l'Etat Libre d'Irlande dans tous les cas où, conformément aux usages constitutionnels, le Parlement aurait qualité pour légiférer à l'égard des autres Dominions qui se gouvernent eux-mêmes ».

Ces textes ont donné lieu à des interprétations et des discussions nombreuses ; c'est en effet la question de la suprématie de la législation du Parlement Impérial qui se pose et que nous examinerons d'après son évolution historique dans les Dominions.

« Le fondement de la Constitution de l'Empire Britannique repose sur la doctrine de l'absolue validité à

(1) *Irish Free State Constitution Act 1922* (13 Geo V, ch. I), texte dans l'appendice, p. 232.

travers l'Empire de toute législation faite par le Parlement Impérial sur n'importe quel sujet » (1).

Les efforts des législatures coloniales en vue d'éviter la législation impériale a nécessité le « Colonial Laws Validity Act 1865 » ; cette loi stipule que « toute loi coloniale qui est ou sera, d'une façon quelconque, en contradiction avec les dispositions d'un acte du Parlement s'appliquant aux Colonies... sera, dans la mesure où existera la contradiction, mais non autrement, et restera absolument nulle et inopérante ».

Mais le Parlement Britannique vote de moins en moins de lois s'appliquant aux grandes Colonies que l'on n'appellera Dominions qu'en 1907. Les lois qui s'appliquent à tout l'Empire ne sont votées qu'après entente entre le Gouvernement Impérial et celui des Dominions et, en 1911, M. Balfour écrivait dans le *Times* : « Légalement, le Parlement Britannique a la suprématie sur les Parlements du Canada et de l'Australie, du Cap et de l'Afrique du Sud, mais en réalité ces Parlements sont absolument indépendants » (2).

Aussi, si aucune loi n'avait abrogé les dispositions de la Constitution Britannique qui permettaient au Parlement Impérial de légiférer pour les Dominions, l'usage constitutionnel en avait peu à peu réduit l'exercice. Cette déclaration de Lord Balfour trouva son écho en 1919, lors de la discussion du Traité de Versailles devant le Parlement Sud Africain. Le Général Smuts déclara :

(1) KEITH, *The Constitution, Administration and Laws of the Empire*, p. 16.

(2) Cité par SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, p. 21.

« Le Parlement Britannique ne pourrait pas, sans le consentement du Parlement de l'Union Sud-Africaine, voter aucune loi liant l'Afrique du Sud sans provoquer une révolution ».

— M. Ross : « serait-ce légal ».

— Le Général Smuts : « ce n'est pas une question de droit. Ce serait anti-constitutionnel » (1).

Au Canada, à la même époque, le Ministre de la Justice, M. Doherty, avait affirmé au nom du Gouvernement « le droit absolu et constitutionnel du Canada de se gouverner lui-même suivant les lois votées par le Parlement du Canada ».

Il y a donc en 1919, mais dans les faits seulement, une égalité législative à peu près complète entre les Parlements de Grande-Bretagne et des Dominions ; nous disons à peu près, car nous parlons plus loin de quelques réserves que l'on peut formuler à cette égalité législative.

La règle actuelle est donc que la législation du Parlement Britannique ne s'étend pas aux Dominions, à moins qu'elle ne contienne une stipulation expresse à cet effet, insérée avec le consentement des Dominions.

Après la création définitive de l'Etat Libre d'Irlande en 1922, une controverse naquit pour savoir si le Parlement Britannique avait le droit de légiférer pour l'Etat Libre. Les Irlandais niaient ce droit en s'appuyant sur les mots « uniquement et exclusivement » contenus dans l'article 12 de la Constitution que le Gouvernement Anglais avait approuvée dans son entier. En Angleterre,

(1) Cité par DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 334-335.

les juristes se basaient sur les termes du Traité et de l'« Irish Free State Constitution Act » pour maintenir l'autorité suprême du Parlement Britannique.

Il semblerait, étant donné la pratique constitutionnelle canadienne, que cette question n'eut aucun intérêt — les Dominions ayant maintenant le pouvoir de faire toutes leurs lois. Ce serait oublier qu'au contraire des lois britanniques, les lois des Dominions n'avaient pas d'effet extra-territorial et aussi que les lois sur la marine marchande étaient uniquement des lois britanniques. Ces deux points ont été envisagés par la Conférence Impériale de 1926 et nous en parlerons tour à tour. Nous examinerons également deux autres questions qui se posent au sujet de la compétence des Parlements des Dominions : celle de leur pouvoir constituant et celle du droit de sécession.

a) *Effet extra-territorial des lois.* — Une des différences entre la compétence législative du Parlement de Westminster et des Parlements des Dominions — que le rapport Balfour signale — c'est que les lois votées dans ces derniers n'ont d'effet, en règle générale, qu'à l'intérieur des limites territoriales des Dominions. C'est une conséquence de la doctrine de l'invalidité des lois des Dominions basée sur leur contradiction avec les lois de la Grande-Bretagne.

L'impossibilité de légiférer valablement avec effet extra-territorial a provoqué de nombreuses plaintes, surtout au Canada. Aussi, en 1920, le Gouvernement Canadien déposa-t-il un projet de loi destiné à amender le « British North America Act » base de la Constitution

canadienne ; ce projet donnait au Parlement Canadien les mêmes pouvoirs qu'au Parlement Britannique, c'est-à-dire que les lois canadiennes auraient pu s'appliquer au Canada contre les citoyens qui violeraient ces lois en dehors des limites territoriales du Dominion.

Ce projet général n'a pas encore abouti, mais a eu des applications partielles par des dérogations admises par le Parlement Impérial.

La Conférence Impériale de 1926 s'occupa de cette question ; elle enregistra les plaintes des Dominions, bien qu'il ne faille pas oublier que « la législation du Parlement de Westminster s'appliquant à un Dominion ne peut être votée qu'avec le consentement du Dominion intéressé ». Elle décida qu'un Comité d'Experts serait nommé pour proposer les moyens convenables de donner un effet extra-territorial à la législation des Dominions « dans tous les cas où un tel effet serait nécessaire au maintien de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement des Dominions » (1).

Le principe du pouvoir extra-territorial de la législation de l'Etat Libre d'Irlande est donc admis, mais sa mise en application n'a pas encore été décidée.

b) *Lois sur la marine marchande.* — Une des conséquences de cette limitation territoriale de la législation des Dominions est le pouvoir supérieur du Parlement Britannique en ce qui concerne la marine marchande de tout l'Empire.

La loi sur la Marine marchande Britannique de 1894 (2)

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 18.

(2) *British Merchant Shipping Act* 1894.

stipule, en effet, qu'aucun changement concernant les clauses visant les bateaux d'émigrants et de trafic côtier ne pourra être fait par la législation d'un Dominion sans un « Ordre en Conseil Privé Britannique » l'approuvant expressément. Plusieurs Ordres en Conseil ont été rendus pour augmenter les pouvoirs des Dominions sur leur marine marchande, mais la loi de 1894 est toujours applicable. Aussi la Conférence Impériale de 1926 s'occupait-elle de cette question mais ne lui donna pas une solution définitive, cette question étant trop étroitement liée à d'autres, telles que le statut des navires britanniques pendant une guerre, les qualités exigées pour enregistrer un navire comme navire britannique. Elle proposa donc de soumettre toutes ces questions à une Sous-Conférence qui se réunirait en même temps que le Comité d'Experts déjà prévu et qui aurait pour mission « d'envisager et de faire un rapport sur les principes qui devraient gouverner, dans l'intérêt général, la pratique et la législation concernant la marine marchande dans les diverses parties de l'Empire, ayant égard aux changements dans le statut constitutionnel et dans les relations générales qui s'est produit depuis l'élaboration des lois existantes » (1).

c) *Pouvoir Constituant*. — Il existe aussi des limitations au pouvoir des Dominions d'amender leur Constitution. La loi sur la validité des lois coloniales de 1865 leur a cependant permis de faire des lois modifiant la Constitution, pourvu qu'elles ne soient pas contraires aux textes impériaux applicables. Il subsiste cependant

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 19.

quelques restrictions à leurs pouvoirs constituants, qui qui sont d'ailleurs peu importantes, sauf au Canada.

D'après le « British North America Act 1867 », le Dominion a des pouvoirs limités par ceux des Provinces de la Fédération Canadienne et ne peut les augmenter qu'après entente unanime avec toutes les Provinces ; rien ne peut être modifié dans la Constitution Canadienne que par une loi du Parlement Impérial. Cette situation est due surtout à la crainte qu'avaient les Canadiens-Français d'être opprimés par la majorité Canadienne-Anglaise ; mais le sentiment national, à l'heure actuelle, réclame une modification du « British North America Act » qui supprimerait l'intervention du Parlement Britannique. Il suffirait, pour cela, d'une résolution de la Conférence Impériale, suivie d'effet parlementaire.

Dans l'Etat Libre d'Irlande, ces complications n'existent pas, mais le pouvoir de changer la Constitution est limité par la nécessité de ne pas violer le Traité. L'« Irish Free State Constitution Act » voté en même temps que la Constitution par la Dail dit en effet dans son article 2 : « la dite Constitution sera interprétée par référence aux dispositions du projet de Traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irlande... dans le cas où l'une des dispositions de la Constitution ou d'un amendement à la Constitution ou de toute loi rendue pour son exécution serait, à un égard quelconque, incompatible avec une des dispositions du Traité, cette disposition sera, dans la mesure de son incompatibilité, entièrement nulle et inopérante... ». C'est donc une restriction très nette aux pouvoirs de l'Oireachtas.

De plus, l'article 50 de la Constitution stipule la nécessité de soumettre les amendements à la Constitution au referendum populaire après l'expiration d'un délai de huit ans à partir de la mise en vigueur de la Constitution ; pendant ces huit années, au contraire, « les amendements pourront être opérés par la voie législative ordinaire », ce dont le Gouvernement se hâte de profiter pour faire les modifications nécessaires.

Nous reviendrons dans un autre chapitre sur la question de la subordination de la Constitution au Traité (1) ; l'article 50 au contraire n'a été révisé que pour consacrer la souveraineté effective du peuple Irlandais.

d) *Droit de sécession.* — Une dernière question nous reste à envisager, c'est celle du droit des Parlements des Dominions à mettre fin au lien qui les unit à l'Empire, en un mot leur droit de sécession.

Cette question présente un grand intérêt, car le parti républicain irlandais est un parti sécessionniste. Le parti nationaliste Sud-Africain l'était aussi, mais a renoncé à réclamer l'indépendance complète de l'Afrique du Sud. Son chef, le général Hertzog, a en effet déclaré que l'égalité de statut proclamée par la Conférence Impériale équivalait à l'obtention de l'indépendance.

Le professeur Keith (2) nie le droit de sécession des Dominions en s'appuyant sur ce fait que les Constitutions des Dominions dérivent de lois votées par le Parlement Impérial. Ainsi les Provinces Canadiennes ont été fédérées « sous l'autorité de la Couronne du Royaume-Uni »

(1) Cf. *infra*, C. VI, p. 200.

(2) *Op. cit.*, p. 21.

d'après le « British North America Act », qui est la source de l'existence du Parlement Canadien. D'où il en conclut que, seule, « la législation Impériale permettrait de dissoudre le lien de l'Empire ».

A l'appui de sa thèse, on cite aussi la réponse faite par le Général Smuts, alors chef du Gouvernement Sud-Africain, au Général Hertzog, chef du parti nationaliste, lors de la discussion des Traités de Paix au Parlement Sud-Africain : « l'Afrique du Sud a-t-elle le droit de se séparer de l'Empire » demanda le Général Hertzog — « la réponse est absolument et décidivement : « non » — dit le Général Smuts (1). Cette réponse avait d'ailleurs des motifs politiques qu'il serait trop long d'exposer.

L'opinion du professeur Keith et du Général Smuts est juste en ce sens qu'il n'existe pas de droit légal de sécession, mais il faut toujours s'attacher aux faits et l'on peut déclarer que les Dominions possèdent le droit constitutionnel de sécession.

Rien ne pourrait empêcher la mise en vigueur d'un acte de sécession voté par le Parlement d'un Dominion, puisque le droit de veto du Roi n'existe plus, et que le Gouvernement Britannique n'a plus le droit de conseiller le Roi sur les affaires qui concernent un Dominion. Enfin, si les dispositions de la Constitution ne lui permettent pas de voter cet acte, le Parlement d'un Dominion — sauf dans le cas du Canada — pourrait amender la Constitution dans ce sens.

De toute façon, politiquement, les Dominions ont le droit de faire sécession.

(1) Cité par DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 262.

Le Premier Ministre de Grande-Bretagne, Bonar Law, n'a-t-il pas déclaré le 30 mars 1920, pendant le débat sur le Home Rule Irlandais :

« Si les Dominions à gouvernement autonome d'Australie, du Canada, prenaient le parti de dire demain : « nous ne ferons plus partie de l'Empire Britannique », nous n'essaierons pas de les y forcer » (1). C'était un de ses arguments pour ne pas accorder à l'Irlande le statut d'un Dominion.

Maintenant que l'Etat Libre d'Irlande est assimilé au Canada et doit se conformer à la pratique constitutionnelle canadienne, on doit lui reconnaître le droit de sécession, malgré les clauses du Traité le rendant membre du Commonwealth Britannique. Dans le rapport Balfour ne lit-on pas : « chaque membre de l'Empire qui se gouverne librement est maintenant maître de ses propres destinées » (2).

Mais qu'arriverait-il dans le cas où l'Oireachtas voterait une loi dans ce sens, c'est une autre question (3).

* * *

Le rapport Balfour, à la Conférence Impériale de 1926, a établi le principe de l'égalité entre les Pouvoirs législatifs des Parlements de Grande-Bretagne et des Dominions, mais il n'a pas supprimé toutes les inégalités subsistant encore en fait. Aussi, le Comité d'Experts, dont nous avons déjà parlé et qui n'a pas encore été

(1) Cité par SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, p. 14.

(2) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 14.

(3) *Cf. infra*, p. 212.

réuni, a-t-il dans ses attributions le droit de faire une enquête et de soumettre ses conclusions sur « les principes compris ou dérivant du « Colonial Laws Validity Act 1865 » et le degré jusqu'auquel certaines dispositions de cette loi devraient être abrogées, amendées ou modifiées à la lumière des relations existant entre les divers membres du Commonwealth des Nations Britanniques... (1) ».

Tous les Gouvernements sont donc d'accord pour écarter les anomalies qui subsistent en contradiction avec le principe reconnu de l'égalité législative.

§ 2. — Le Contrôle Impérial des lois

L'article 41 de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande déclare que toute loi votée par les Chambres doit être soumise à l'examen du Gouverneur Général. Celui-ci a le choix entre trois partis : il peut purement et simplement notifier, au nom du Roi, l'assentiment royal. Il peut refuser l'assentiment royal ; enfin il peut « réserver le projet jusqu'à notification de la volonté royale ».

Les pouvoirs conférés au Gouverneur Général par cet article semblent considérables et l'on s'étonne de les voir acceptés en Irlande, mais l'article 41, lui-même, précise que le Gouverneur Général ne doit agir que conformément à la pratique constitutionnelle canadienne, bien différente de la loi stricte.

Le « British North America Act 1867 » prévoit que le Gouverneur peut, de sa propre autorité, mais en se con-

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 18.

formant aux instructions de Sa Majesté, donner l'assentiment ou le refuser ou réserver le projet de loi. Mais, déjà à ce moment, le droit de refuser l'assentiment — le droit de veto du Gouverneur Général — n'existait plus qu'en théorie, de même que le droit de veto du Roi en Angleterre. On reconnaissait encore cependant au Souverain Britannique, siégeant en Conseil, le droit de désavouer une loi à laquelle le Gouverneur Général avait donné son assentiment. Ce désaveu avait un effet rétroactif et la loi était annulée depuis la date de la signification de l'assentiment par le Gouverneur Général. Ce droit de désaveu a été exercé une fois en 1873 et, depuis lors, est tombé complètement en désuétude, bien qu'il soit encore possible légalement. En effet, disait déjà Jenkyns à la fin du siècle dernier, « le pouvoir du Gouvernement Impérial est de désavouer une loi qui a été votée et non de mettre son veto à un projet de loi avant qu'il ne devienne une loi » (1).

Quant au droit de réserver le projet jusqu'à notification de la volonté royale, il s'exerce très rarement. Le Gouverneur s'en sert quand la loi votée est contraire à des dispositions formelles de la Constitution du Dominion où il exerce ses pouvoirs ; elle est également recommandable dans le cas où les droits conférés par les Traités ou les emprunts sont violés.

L'article 41 de la Constitution Irlandaise déclare que tout projet de loi ainsi réservé restera sans valeur légale pendant un an, dans le cas où le Gouverneur n'aurait pas notifié l'assentiment du « Roi en Conseil ».

(1) *Op. cit.*, p. 115, cité par SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, p. 163.

Malgré cette limitation des pouvoirs du Gouverneur Général en matière de législation par la pratique constitutionnelle, cette question n'en souleva pas moins un vif débat à l'Assemblée Constituante Irlandaise. Le Gouvernement déclara qu'il avait été obligé de rédiger l'article 41 pour se conformer au Traité, mais que l'assentiment royal était seulement une pure formalité ; s'il y avait désaveu d'une loi ou réserve d'un projet de loi, ce ne serait que sur l'avis du Conseil Exécutif et non sur celui du Gouvernement Britannique.

Le Gouvernement Irlandais n'en fit pas moins un grand effort pour écarter définitivement ces anomalies, qu'il considérait comme une atteinte à l'égalité législative de la Grande-Bretagne et des Dominions. Soutenu par l'Afrique du Sud et le Canada, encore sous l'influence de l'action inconsiderée de Lord Byng (1), il fit voter une résolution dans ce sens à la Conférence Impériale de 1926.

Le droit de veto étant virtuellement aboli par la pratique, la Conférence Impériale ne s'occupa que du droit de désaveu et du droit de réserve. Le rapport Balfour déclare que les représentants de l'Etat Libre d'Irlande demandèrent à élucider sur ce sujet la pratique constitutionnelle du Canada auquel il est assimilé. On ne leur donna pas de réponse nette sur la question de l'exercice par le Roi de ses pouvoirs de désaveu, d'où il est raisonnable de conclure, avec le Ministre des Affaires Etrangères de l'Etat Libre, M. Fitzgerald, que ces pouvoirs « n'existaient pas en tant que visant l'Etat Libre » (2).

(1) Cf. *supra*, p. 50.

(2) *Dail Eireann, Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 717.

Quant au droit de réserve, le rapport dit : « A part les stipulations comprises dans les Constitutions ou les lois spécifiques prévoyant expressément cette réserve, il est reconnu que c'est le droit du Gouvernement de chaque Dominion d'aviser la Couronne dans tout ce qui concerne ses propres affaires. En conséquence, il serait contraire à la pratique constitutionnelle qu'un avis soit présenté à Sa Majesté par son Gouvernement en Grande-Bretagne, dans tout ce qui concerne les affaires d'un Dominion contre les vues du gouvernement de ce Dominion » (1).

Malgré l'opinion contraire de M. Baldwin, le rapport Balfour consacre donc la disparition presque complète du droit de réserve qui ne sera plus exercé que sur l'avis du Gouvernement intéressé lui-même.

Quant aux stipulations des Constitutions ou de certaines lois permettant ce droit, elles s'appliquent à certains Dominions, comme nous l'avons vu plus haut, mais pas à l'Etat Libre d'Irlande.

Pour résoudre définitivement ces questions, le Comité d'Experts est chargé d'enquêter et de soumettre ses conclusions sur « les dispositions légales existant et nécessitant la réserve de la législation d'un Dominion pour l'assentiment de Sa Majesté ou autorisant le désaveu de telle législation » (2). Ces dispositions n'existent pas dans les lois de l'Etat Libre.

La conclusion que l'on peut tirer de cette analyse des pouvoirs du Gouverneur Général est qu'en ce qui concerne l'Irlande ces pouvoirs sont nuls, si ce n'est avec

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 17.

(2) *Idem*, p. 18.

l'avis du Conseil Exécutif. Ce que réclame le Gouvernement de l'Etat Libre, c'est l'abolition des pouvoirs légaux, pour qu'aucun doute ne subsiste sur l'égalité législative entre son Parlement et celui de Grande-Bretagne.

Grâce aux efforts de l'Etat Libre et de l'Afrique du Sud, tous les Dominions ont obtenu cette égalité ; seules subsistent certaines restrictions légales appelées à disparaître bientôt.

SECTION III

Le Pouvoir judiciaire

L'organisation judiciaire de l'Etat Libre d'Irlande, établie suivant les principes énoncés dans les articles 64 et suivants de la Constitution, comprend des Cours de première instance et une Cour jugeant en dernier ressort, la Cour Suprême.

Parmi les Cours de première instance, il y a des Tribunaux à compétence locale : ce sont les Tribunaux de district et de circuit. En outre, il y a une Haute Cour « investie de la pleine juridiction au premier degré ». Cette Haute Cour a dans ses attributions « l'examen de la validité de toute loi concernant les dispositions de la Constitution » (1).

(1) Art. 65 de la Constitution.

Ce contrôle de la constitutionnalité des lois par le Pouvoir Judiciaire existe aussi dans les Dominions ; les juges y ont le droit d'examiner si les lois votées par le Parlement sont conformes à la Constitution. Cet examen a surtout lieu dans les Dominions constitués par une Fédération de Provinces ou d'Etats, tels que le Canada et l'Australie ; les juges ont souvent à décider si une loi votée par le Parlement du Dominion n'empiète pas sur les pouvoirs réservés à la Législature provinciale et réciproquement.

La juridiction d'appel de la Haute Cour d'Irlande est la Cour Suprême dont la décision est, en principe, définitive. Mais l'article 66 ajoute *in fine* :

« Rien dans cette Constitution ne portera atteinte soit au droit qui appartient à toute personne d'adresser au Roi une requête tendant à être autorisé d'en appeler de la Cour Suprême à Sa Majesté en Conseil, soit au droit du Roi d'accorder cette autorisation ».

Cet article a soulevé de nombreuses protestations à l'Assemblée Constituante Irlandaise, car il introduisait en Irlande l'appel des décisions de la plus haute juridiction, la Cour Suprême, au Conseil privé du Roi siégeant à Londres.

Auparavant, depuis l'Union entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, la Chambre des Lords du Royaume-Uni était la plus haute juridiction d'appel.

Les rédacteurs de la Constitution de l'Etat Libre auraient voulu que la Cour suprême fût le dernier degré de juridiction mais il fallait se conformer au Traité, c'est-à-dire à la Loi Canadienne qui prévoyait l'appel en der-

nier ressort au Comité Judiciaire du Conseil Privé du Roi.

Le Conseil Privé est une très vieille institution, datant de l'époque où le roi devait agir entouré de Conseillers et dont le Cabinet est un Comité qui s'en est détaché.

A l'heure actuelle, le Conseil Privé se compose de tous les Ministres, ex-Ministres et de bien d'autres fonctionnaires ou hommes éminents. Il ne se réunit presque plus jamais au complet, mais il subsiste, réduit en général à quelques membres, pour donner validité aux ordonnances royales ou « ordres en Conseil ».

De même que le Cabinet, le Comité Judiciaire s'est détaché du Conseil Privé ; il est composé du Lord Chancelier — le Garde des Sceaux — et d'autres personnages occupant ou ayant occupé des fonctions judiciaires éminentes.

D'après le « Judicial Committee Act de 1844 », le Comité Judiciaire du Conseil Privé sert de juridiction d'appel à l'Amirauté — Tribunal pour la Marine — aux Cours Ecclésiastiques et aux Cours Coloniales. Comme cette loi n'a jamais été abrogée, les Constitutions des Dominions ont dû s'y conformer mais elles l'ont fait de manières différentes.

Au Canada, le « British North America Act » de 1867 permet l'appel des décisions des plus hautes Cours provinciales et de la Cour Suprême du Dominion. De nombreux cas concernant l'interprétation de la Constitution Canadienne ont ainsi été décidés par le Comité Judiciaire.

En Australie, la législation a presque supprimé les appels pour les questions constitutionnelles tranchées par la Haute Cour, mais pas pour les autres questions.

En Afrique du Sud, les appels sont restreints aux décisions de la « Division d'Appel de la Cour Suprême ». Les appels de ces Hautes Cours ou Cours Suprêmes ne sont accordés que par autorisation spéciale du Comité Judiciaire lui-même, alors que les appels venant des Cours Provinciales du Canada et de celles des Colonies de la Couronne et des Protectorats viennent de droit devant le Comité.

Malgré ces restrictions au droit de tout sujet du Roi de faire appel au Conseil Privé, les Dominions sont depuis longtemps déjà d'avis de l'abolir comme impliquant une limitation à leur autonomie et tendant à rendre leur statut inférieur. Une déclaration en ce sens fut faite par les Dominions à la Conférence Impériale de Guerre de 1918. Mais, quand l'Etat Libre d'Irlande entra dans le Commonwealth des Nations Britanniques, le droit de faire appel au Comité Judiciaire du Conseil Privé subsistait toujours dans les Dominions et il fallut l'insérer dans la Constitution.

Le Gouvernement Irlandais pensait que les appels seraient rares ; cependant, dès le 25 juillet 1923, trois demandes d'autorisation d'appel furent soumises au Comité Judiciaire ; deux furent repoussées et une troisième retirée après entente entre les parties.

A cette occasion (1), le Président du Comité, Lord Haldane fit l'éloge de cette juridiction impartiale et insista sur le caractère unitaire du Dominion de l'Irlande. Pour cette raison, les appels venant de l'Etat Libre devaient

(1) Cf. SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, p. 83.

être assimilés plutôt à ceux venant de l'Afrique du Sud, Dominion unitaire, qu'à ceux venant du Canada. C'était une première satisfaction accordée à l'Etat Libre, les appels venant de l'Afrique du Sud étant beaucoup moins fréquents.

Mais, en 1925, il y eut de nouveau trois demandes d'autorisation d'appel, dont une seule fut refusée (1).

Une de ces demandes autorisées, l'affaire Lynham-Butler, avait trait à l'application de la loi agraire de 1923. Le Gouvernement Irlandais, jugeant que c'était une question purement intérieure, fit voter une loi par l'Oireachtas qui abrogeait ce droit d'appel pour les causes privées et ne le laissait subsister que pour les affaires touchant à un grand principe constitutionnel. L'affaire Lynham-Butler ne fut donc pas tranchée par le Comité Judiciaire et le Gouvernement Britannique ne protesta pas.

A la Conférence Impériale de 1926, les représentants de l'Etat Libre s'efforcèrent d'obtenir la suppression complète des appels au Comité Judiciaire, mais ils ne réussirent pas, surtout à cause d'une opposition venue du Canada : la minorité Canadienne-Française voit en effet dans la juridiction du Conseil Privé une garantie contre l'abolition des droits que lui confère la Constitution. Une résolution fut cependant votée par la Conférence Impériale déclarant que « les questions concernant les appels ne seraient décidées que d'accord avec les désirs de la partie de l'Empire concernée » (2). Mais les

(1) Cf. *Round Table*, juin 1926 ; *Events in the Free State*, p. 592.

(2) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 19-20.

modifications au droit d'appel au Conseil Privé ne devaient être effectuées qu'après entente entre les Gouvernements intéressés et cette question pourrait être de nouveau évoquée à la prochaine Conférence Impériale.

Cette résolution ne supprime pas encore la seule anomalie qui empêche l'égalité judiciaire complète entre la Grande-Bretagne et l'Etat Libre, bien que les Gouvernements Britanniques et Irlandais soient d'accord sur cette suppression comme le montre leur entente au sujet de la décision Wigg-Cochrane du Comité Judiciaire du Conseil Privé.

L'affaire Wigg-Cochrane contre l'Attorney General de l'Etat Libre (1928) (1) concernait le montant des compensations à accorder aux fonctionnaires civils anglais, conformément à l'article X du Traité. Le Comité Judiciaire cassa l'arrêt de la Cour Suprême limitant les compensations. Aussi un accord intervint-il entre les Gouvernements disant que l'interprétation par le Comité Judiciaire de l'article 10 du Traité allait au delà de l'intention de ceux qui l'avaient élaboré et qu'il fallait faire voter une loi à ce sujet. Une loi fut donc soumise au Parlement Irlandais, qui l'approuva, pour limiter le montant des indemnités à donner aux fonctionnaires anglais. Il était d'autant plus nécessaire d'arriver à un accord sur ce sujet, que l'annulation par la législation irlandaise — de son propre chef — d'une décision interprétant un article du Traité aurait pu soulever de graves questions constitutionnelles et politiques.

(1) Cf. *Round Table*, juin 1928 ; *Events in the Free State*, p. 594.

Pour ne pas trop ébranler l'autorité du Comité Judiciaire, le Gouvernement Britannique demanda et le Gouvernement Irlandais accepta que l'affaire fut de nouveau soumise au Comité Judiciaire ; le « Judicial Committee Act 1833 » permettait en effet un renvoi spécial d'une affaire déjà tranchée en se basant sur une supposition erronée des faits. Malheureusement le jugement qui vient d'être rendu par le Comité Judiciaire est conforme à sa première décision et le Gouvernement de l'Etat Libre refuse de s'y soumettre.

Cela ne fera que renforcer les motifs qu'a le Gouvernement de Dublin, soutenu par toute l'opinion irlandaise, de voir définitivement supprimer les appels au Comité Judiciaire du Conseil Privé, seul obstacle à l'égalité judiciaire de l'Etat Libre et de la Grande-Bretagne. Aidé par presque tous les autres Dominions, il n'est pas douteux qu'il y arrive lors d'une prochaine Conférence Impériale.

Pour remplacer le Comité Judiciaire, la Conférence Impériale de Guerre de 1918 avait déjà envisagé la création d'une Cour Impériale d'Appel unique, juridiction suprême à la fois pour la Grande-Bretagne et les Dominions. Cette Cour se composerait de juges anglais et de juges des Dominions, ce qui en garantirait l'impartialité et la compétence vis-à-vis des Dominions. Elle ne serait ouverte qu'aux Etats membres du Commonwealth qui pourraient prendre à leur charge les procès concernant leurs nationaux : ainsi serait supprimé le reproche que l'on fait au Comité Judiciaire d'être une juridiction onéreuse pour les particuliers.

Cette Cour pourrait en outre servir de « Tribunal arbitral dans le cas de conflits entre le Gouvernement Impérial et ceux des Dominions (1) » comme on l'avait déjà suggéré pour le Comité Judiciaire. Le Gouvernement Britannique préférerait en effet voir ces conflits réglés par une Cour inter-impériale que par la Cour Permanente de Justice Internationale mal adaptée, selon lui, par sa composition, à envisager les conflits possibles entre les diverses parties de l'Empire Britannique.

Ce projet d'une Cour Suprême Impériale d'Appel a d'ailleurs bien peu de chances d'aboutir, car la plus grande partie de l'opinion dans les Dominions y est opposée. Ce que réclame l'Etat Libre, soutenu surtout par l'Australie et l'Afrique du Sud, c'est l'abolition des appels au Conseil Privé et il n'est pas douteux qu'il y réussisse bientôt.

(1) KEITH, *op. cit.*, p. 33.

CHAPITRE III

Les relations de l'Etat Libre d'Irlande avec les Puissances étrangères

Aucun article du Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande ou de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande n'indique quels sont les rapports de l'Etat Libre avec les Puissances étrangères. Seul l'article 1^{er} du Traité l'assimile d'une façon générale au Dominion du Canada.

Dotés, à la suite du rapport Durham, d'une très large autonomie interne, les Dominions ont peu à peu obtenu le droit de négocier avec les Puissances étrangères. Leur participation à la négociation, la signature et la ratification des Traités de Paix en 1919 et 1920 leur a assuré un contrôle très complet sur leurs Affaires Etrangères, en consacrant la doctrine de l'égalité des Dominions vis-à-vis de la Couronne. Les Affaires Etrangères sont en effet une des prérogatives du Pouvoir exécutif suprême — la Couronne — qui ne doit maintenant agir que suivant les avis des Gouvernements des Communautés Autonomes de l'Empire.

C'est ce que le rapport Balfour a très nettement exprimé en disant que ces Communautés ne sont « en aucune manière subordonnées les unes aux autres à aucun point de vue domestique ou extérieur (1) ».

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 14.

Dans ce domaine encore, l'Etat Libre d'Irlande a, depuis 1921, grandement contribué à augmenter l'indépendance des Dominions.

Nous allons voir quels sont les rapports actuels de l'Etat Libre avec les puissances étrangères en analysant l'évolution constitutionnelle des Dominions sur trois questions : celle du droit de conclure des traités, celle du droit d'avoir une représentation diplomatique séparée, enfin celle du droit de déclarer la guerre et de faire la paix.

SECTION PREMIÈRE

Le droit de conclure des Traités

Dans son célèbre rapport, Lord Durham énumérait les affaires d'intérêt impérial qui devaient rester sous le contrôle de la Mère Patrie. Parmi ces affaires il citait : « les relations extérieures et commerciales avec la Mère Patrie, les autres Colonies Britanniques et les Nations Etrangères ». C'est précisément en matière de commerce extérieur que les colonies à gouvernement responsable se firent peu à peu concéder le droit de négocier avec les puissances étrangères.

En 1859 le Canada affirma avec succès le droit de contrôler ses propres tarifs douaniers ; le Gouvernement Britannique n'était pas sans inquiétude, car les Colonies ne se montraient pas disposées à suivre la politique libre échangiste qui triomphait alors dans le Royaume-Uni.

Le droit d'avoir une politique douanière autonome amena les Dominions à réclamer le droit de conclure des traités commerciaux séparés : c'est encore le Canada qui en prit l'initiative de 1870 à 1895.

Dès 1871, lors de négociations entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis, le Premier Ministre Canadien fut un des plénipotentiaires britanniques, et, en 1874 et 1878, des plénipotentiaires canadiens furent adjoints à l'Ambassadeur Britannique pour la conclusion de traités commerciaux concernant le Canada. En 1878, un Haut Commissaire du Canada fut nommé à Londres et obtint, en 1884, le droit de négocier des traités commerciaux avec les puissances étrangères, mais ces traités devaient être signés conjointement avec les représentants du Gouvernement Britannique. En 1893, le Haut Commissaire du Canada négocia un accord commercial avec le Gouvernement Français et l'ambassadeur Britannique à Paris se contenta de le signer.

Cependant le Gouvernement Britannique réserva son droit de contrôle et, en 1895, le Secrétaire d'Etat aux Colonies, Lord Ripon, déclara : « Donner aux Colonies le pouvoir de négocier des traités pour elles-mêmes, sans en référer au Gouvernement de Sa Majesté, serait leur donner un statut international déjà séparé et souverain et équivaldrait à morceler l'Empire en un certain nombre d'Etats indépendants... résultat que ni les Colonies ni la Mère Patrie ne désirent » (1).

Lord Ripon déclara aussi que « toute concession tari-

(1) Cité par DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 134.

faire par une Colonie devait être étendue à la Grande-Bretagne et au reste de l'Empire ».

Vers la même époque, les Dominions obtinrent que les traités négociés à Londres ne s'appliqueraient à eux que s'ils y avaient formellement notifié leur adhésion ; ces Traités contiendraient aussi une clause qui permettrait aux Dominions de les dénoncer, sans que cette dénonciation ne mette fin aux Traités pour les autres parties de l'Empire. Voici quelle est la clause insérée encore maintenant par la Grande-Bretagne dans ses traités commerciaux :

« Le présent Traité ne s'appliquera à aucun des Dominions, Colonies, possessions ou Protectorat de l'une ou l'autre des Parties Contractantes, à moins que notification du désir de telle Partie Contractante de voir le Traité s'appliquer à tel Dominion... n'ait été donnée à l'autre Partie Contractante avant un délai d'un an commençant à la date de l'échange des ratifications du présent Traité. En ce qui concerne les Dominions... qui auraient pu adhérer au présent Traité, l'une ou l'autre des Parties Contractantes auront le droit de le dénoncer séparément à n'importe quel moment, en donnant un préavis d'un an » (1).

Les traités conclus par le Gouvernement Britannique en matière d'extradition contiennent encore à l'heure actuelle des clauses semblables.

Dans les années qui précédèrent la guerre, les Dominions prirent une indépendance de plus en plus grande

(1) Cité par Sir CECIL HURST, dans *The British Empire as a political unit*, p. 68.

dans la négociation des traités qui les concernaient. Ainsi le Traité de 1909 entre les Etats-Unis et le Canada au sujet de leur frontière fluviale et des différends qui s'élèveraient entre eux, fut négocié en grande partie par un plénipotentiaire canadien ; les accords commerciaux conclus entre ces deux pays en 1911 furent entièrement négociés par des ministres canadiens.

C'est à ce moment que les Dominions commencèrent à figurer indépendamment à des traités techniques non commerciaux. Dans la Convention Radiotélégraphique de Londres (1912), dans la Convention pour assurer la sécurité de la vie en mer (1913), on adopta une forme de préambule qui groupait les Dominions à la suite du Royaume-Uni, mais qui montrait leur plénipotentiaire séparé.

A la Conférence Impériale de 1911 fut décidé le principe de la participation des Dominions aux prochaines Conférences de La Haye.

A la veille de la guerre, les Dominions commençaient donc à peine à participer aux Conférences et conventions internationales ; ils négociaient eux-mêmes souvent leurs traités commerciaux, mais le Gouvernement Britannique devait en être tenu au courant et la signature de l'Ambassadeur Britannique était nécessaire.

Conférence de la Paix. — La participation active des Dominions à la guerre de 1914-1918, où ils furent engagés sans avoir été consultés, leur donna le droit d'être représentés à la Conférence de la Paix en 1919 et d'en signer les Traités.

Membres du Cabinet Impérial de guerre, créé en 1917,

les Premiers Ministres des Dominions purent élaborer avec le Gouvernement Britannique les conditions de la Paix. C'est le 29 octobre 1918 que fut soulevée par le Canada la question de la représentation des Dominions dans les négociations de la Paix, par une dépêche du Premier Ministre du Canada, Sir Robert Borden, au Premier Ministre du Royaume-Uni, Lloyd George (1).

Après de longues discussions, le Canada obtint du Cabinet Impérial de Guerre que les Dominions seraient représentés à la Conférence éventuelle de la Paix, à la fois comme les puissances alliées secondaires et au sein de la délégation de l'Empire Britannique. Les Dominions prévoyaient avec juste raison que le règlement définitif de la Paix ne pourrait être fait que par quelques hommes d'Etat représentant les grandes puissances ; si leurs délégués pouvaient siéger à tour de rôle (*panel System*) comme membres de la délégation de l'Empire Britannique, ils seraient sûrs d'avoir une part dans les négociations effectives.

La double représentation des Dominions souleva une vive opposition lors des négociations préliminaires de la Conférence de la Paix en janvier 1919, mais elle fut finalement admise. Aussi dans le Conseil des 25 — cinq membres des grandes puissances — les représentants des Dominions purent siéger à tour de rôle parmi les cinq membres de la délégation de l'Empire Britannique et, dans la Conférence plénière, ils furent représentés comme les puissances secondaires par deux délégués

(1) Cf. BORDEN, *Canadian Constitutional Studies*, p. 116.

chacun ainsi que dans la délégation de l'Empire Britannique.

Aussi les représentants des Dominions jouèrent-ils un rôle important à la Conférence de la Paix, malgré la concentration des négociations principales entre le Président des Etats-Unis et les Premiers Ministres de France et de Grande-Bretagne.

Mais les Dominions ne se contentèrent pas d'être représentés pour la première fois à une grande Conférence Internationale ; ils réclamèrent et obtinrent de signer et ratifier les Traités d'une façon indépendante.

Pour arriver à ce résultat, Sir Robert Borden, d'accord avec les premiers ministres des autres Dominions, rédigea un memorandum qui fut soumis au Cabinet Impérial de guerre. Il y était dit que, pour la signature et la ratification des Traités au nom de chaque Dominion, « la Couronne devait agir sur l'avis et sous la responsabilité du Gouvernement du Dominion et non, comme dans le passé, sur l'avis et sous la responsabilité du Gouvernement du Royaume-Uni » (1).

C'était l'énonciation de la doctrine de l'égalité des Dominions vis-à-vis de la Couronne et voici quelle fut, en conséquence, la procédure suivie à la fois pour la signature et la ratification des Traités de Paix.

Le Gouvernement de chaque Dominion fit passer chaque fois un « Ordre en Conseil » avisant le Roi, en tant que Haute Partie Contractante, de donner aux délégués de chaque Dominion ce que l'on appelle les

(1) Cité par DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 192.

pleins pouvoirs, c'est-à-dire le document qui certifie l'autorité et le pouvoir d'un plénipotentiaire. Il fallut modifier la formule traditionnelle britannique, car il était nécessaire de limiter les pleins pouvoirs des plénipotentiaires des Dominions au Dominion qu'ils représentaient. Aussi on introduisit dans la formule des pleins pouvoirs les mots nécessaires à cet effet et voici un exemple de pleins pouvoirs donnés à un plénipotentiaire d'un Dominion :

« Or, sachez que Nous, plaçant Notre confiance dans la sagesse, la loyauté, la diligence et la circonspection de Notre fidèle et bien-aimé X, l'avons, par les présentes, nommé, fait, constitué et désigné comme Notre commissaire, procureur et plénipotentiaire indubitable à l'égard de Notre Dominion de Y, lui donnant toute espèce de pouvoir et d'autorité pour négocier et conclure tous traités..... et signer pour Nous et en Notre nom, en ce qui concerne notre Dominion de Y, tout accord conclu » (1).

La même procédure fut suivie pour la signature et la ratification des Traités, mais, avant de transmettre l'Ordre en Conseil avisant la Couronne de ratifier les Traités, les Gouvernements des Dominions les soumirent à l'approbation de leurs Parlements.

Cependant les pleins pouvoirs, suivant la pratique constitutionnelle Britannique, étaient conférés par le Roi aux plénipotentiaires des Dominions sur l'avis du Secrétaire d'Etat Britannique pour les Affaires Etrangères.

(1) Cité par HURST, *op. cit.*, p. 73.

Afin de bien montrer que celui-ci n'était qu'un intermédiaire entre la Couronne et les Gouvernements des Dominions et que le Gouvernement Impérial n'avait, en fait, aucun contrôle sur la nomination des plénipotentiaires des Dominions, Sir Robert Borden écrivit à Lloyd George, le 16 avril 1919, une lettre dans laquelle il disait :

« Quand cette lettre (contenant la copie de l'Ordre en Conseil) parviendra au Foreign Office, il faudra prendre quelques mesures appropriées pour la lier aux pleins pouvoirs délivrés par le Roi aux plénipotentiaires canadiens, et aux papiers d'Etats qui y sont joints, de façon à ce qu'il apparaisse formellement dans ces documents que les pleins pouvoirs ont été délivrés sous la responsabilité du Gouvernement Canadien » (1).

Si déjà le Secrétaire d'Etat Britannique aux Affaires Etrangères n'était plus, malgré l'opinion de quelques auteurs, qu'un agent de transmission entre les gouvernements des Dominions et la Couronne, il n'en restait pas moins dans le Traité de Versailles une inégalité entre les plénipotentiaires britanniques et ceux des Dominions. Les pleins pouvoirs accordés aux premiers leur ont permis de signer le Traité au nom de l'Empire Britannique sans aucune limitation territoriale, et logiquement leur signature liait aussi les Dominions.

Aussi, dans les années suivantes, les Dominions s'efforcèrent-ils de faire reconnaître leurs droits en matière de Traités. Ils n'eurent cependant pas satisfaction immédiatement, comme le montre la Conférence de Washington.

(1) Cité dans DUNCAN HALL et LOWELL, *op. cit.*, p. 626.

Conférence de Washington (juillet 1921-février 1922). — L'invitation à la Conférence de Washington pour le règlement des problèmes du Pacifique et la limitation des armements navals fut faite par le Gouvernement des Etats-Unis ; or celui-ci envoya une invitation au Gouvernement Britannique seul et aucune aux Dominions, qui pourtant y étaient grandement intéressés de par leur situation géographique.

Si les Etats-Unis avaient été membres de la Société des Nations, ils n'auraient pu faire autrement que d'envoyer des invitations séparées aux Dominions, membres originaires de la Société des Nations en vertu du Pacte inséré dans le Traité de Versailles ; mais les Etats-Unis, on le sait, avaient refusé de ratifier le Traité : ils étaient donc libres et estimaient que l'invitation au Gouvernement Britannique englobait aussi les Dominions.

Malgré leurs protestations, les Dominions ne purent faire changer la forme de l'invitation mais ils s'entendirent avec le Gouvernement Britannique pour être représentés dans la Délégation de l'Empire Britannique comme à Versailles. Aussi le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde également eurent-ils leurs propres délégués, alors que l'Afrique du Sud n'en envoya pas, alléguant qu'elle n'était pas directement intéressée dans les questions soumises à la Conférence. Les délégués des Dominions jouèrent un rôle important dans les débats, leurs pleins pouvoirs étaient rédigés comme pour la Conférence de la Paix : ils signèrent et ratifièrent les deux Traités de Washington comme celui de Versailles.

Cependant il y avait une grande différence entre les

deux Conférences et non pas en faveur des Dominions. A Versailles, les Dominions avaient une double représentation, alors qu'à Washington ils n'étaient représentés qu'au sein de la délégation de l'Empire Britannique. En conséquence, l'Empire Britannique n'avait qu'une seule voix dans les votes et fut considéré comme un tout lors de la limitation des flottes à un certain tonnage.

Conférence de Lausanne. — Là encore, l'unité diplomatique de l'Empire Britannique est maintenue, mais elle va bientôt être mise à l'épreuve à la Conférence de Lausanne où, du 20 novembre 1922 au 24 juillet 1923, les grandes Puissances négocièrent avec la Turquie un Traité destiné à remplacer celui de Sèvres.

Le 27 octobre 1922, le Secrétaire d'Etat Britannique aux Affaires Etrangères informa les Premiers Ministres des Dominions que les Puissances ne seraient représentées à Lausanne que par deux délégués chacune. Il était donc impossible d'inviter les Dominions à y participer.

Dans sa réponse, le Gouvernement Canadien n'insista pas pour sa représentation à Lausanne, mais déclara « que la procédure adoptée était un grave écart des précédents de Paris » (1). Dans une note en date du 31 décembre 1922 (2), le Gouvernement Canadien précisa la procédure qui devait être suivie en matière de Traités ; elle comporte quatre étapes : la représentation directe des Dominions aux Conférences par des délégués ayant les pleins pouvoirs, la signature des Traités par ces

(1) Cité dans LOWELL et DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 635-36.

(2) *Ibid.*

délégués, leur approbation par le Parlement et enfin l'assentiment du Gouvernement du Dominion avisant le Roi de ratifier au nom du Dominion. C'était la procédure suivie à la Conférence de la Paix (1).

Le 24 juillet 1923, les délégués britanniques signèrent le Traité au nom de tout l'Empire, le Canada comme tous les autres Dominions y ayant consenti. Mais les difficultés surgirent lors de sa ratification. Le 9 juin 1924, le Premier Ministre Canadien exposa le point de vue du Gouvernement à la Chambre des Communes d'Ottawa : sans refuser de ratifier le Traité, le Gouvernement Canadien s'opposait à le soumettre au Parlement : « Légalement et techniquement le Canada sera lié par la ratification de ce Traité, mais celui-ci ne lui imposera que les obligations reconnues par son Gouvernement » (2). Il faisait donc une distinction entre les obligations passives, qu'il reconnaissait, et les obligations actives qui ne pouvaient exister sans la volonté du Parlement.

Malgré ces réserves, le Traité de Lausanne n'en lie pas moins tout l'Empire Britannique.

Halibut Treaty (2 mars 1923). — Un grand pas vers l'indépendance des Dominions en matière de conclusions de Traités avait été fait pendant que se tenait la Conférence de Lausanne.

Au début de 1923, le Gouvernement Canadien négocia directement avec le Gouvernement des Etats-Unis un Traité sur la pêche du flétan dans le Nord de l'Océan Pacifique.

(1) *Ibid.*

(2) Cité dans LOWELL et DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 638.

Suivant la pratique constitutionnelle en vigueur, l'ambassadeur britannique n'avait pas pris part aux négociations, mais il voulut signer le Traité comme cela se faisait jusqu'alors. Le Gouvernement Canadien protesta, déclarant que ce Traité ne concernait que le Canada seul et obtint que le Traité sur la pêche du flétan (Halibut Treaty) ne fut signé que par son représentant, M. La-pointe, Ministre de la Marine et des Pêcheries.

C'était une procédure nouvelle qui consacrait le droit des Dominions de conclure des traités séparés sans la signature habituelle d'un représentant du Gouvernement Britannique : celui-ci avait été néanmoins tenu au courant des négociations et, comme d'habitude, avait servi d'organe de transmission entre le Gouvernement Canadien et le Roi pour la délégation des pleins pouvoirs.

Plus importante que la question de procédure était la question d'obligation soulevée par ce Traité.

Lie-t-il en effet seulement le Canada ou l'Empire Britannique en entier. Dans le corps du Traité, les parties contractantes sont : Sa Majesté le Roi du Royaume-Uni..... et les Etats-Unis d'Amérique. Dans le recueil des Traités des Etats-Unis il porte le titre de : « Convention entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne pour la préservation de la pêche du flétan dans l'Océan Pacifique du Nord y compris la mer de Behring ». Enfin dans un recueil officiel canadien, on en parle comme d'un « Traité entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique. » Mais le Traité, tel qu'il fut signé, ne porte pas de titre et cela ne nous donne donc pas une solution de la question. Quand il vint en discussion devant le Sénat des

Etats-Unis, un Sénateur proposa qu'il ne fut ratifié qu'en y adjoignant la réserve « qu'aucun des nationaux, habitants, vaisseaux ou bateaux d'aucune autre partie de la Grande-Bretagne ne se livrerait à la pêche du flétan contrairement aux dispositions de ce Traité ». Le Traité fut finalement ratifié sans cette réserve, mais cela montre bien que si les obligations découlant des dispositions de ce Traité n'incombent qu'au Canada, les autres parties de l'Empire Britannique sont néanmoins tenues de ne pas les enfreindre.

Résolution sur les Traités aux Conférences Impériales de 1923 et 1926. — Les difficultés entre les Gouvernements Britannique et Canadien au moment de la négociation du Traité de Lausanne et les concessions faites au Canada lors de la conclusion du Traité sur la pêche du flétan firent envisager dans son ensemble la question de la conclusion des Traités par la Conférence Impériale qui se tint à Londres en octobre 1923.

Pour la première fois, l'Etat libre d'Irlande était représenté à la Conférence Impériale et ses délégués y jouèrent un grand rôle. Une résolution sur la « négociation, la signature et la ratification des Traités » y fut votée; elle fut révisée et complétée à la Conférence Impériale de 1926 par un Sous-Comité spécial du Comité des Relations Inter-Impériales, présidé par M. Lapointe, alors Ministre de la Justice du Canada.

Examinons successivement les trois étapes de cette résolution qui s'applique à l'Etat Libre d'Irlande aussi bien qu'à la Grande-Bretagne et aux Dominions.

Négociation. — Tout Gouvernement de l'Empire ne

doit négocier un Traité sans en avoir considéré la répercussion sur les autres parties de l'Empire ; si un ou plusieurs autres Gouvernements y sont intéressés, il doit les prévenir avant l'ouverture des négociations, de façon à leur permettre d'exprimer leurs vues ou de participer aussi aux négociations.

Chaque Gouvernement peut donc envisager librement si un Traité le concerne ou non : c'est un des points sur lequel les réclamations des Dominions étaient les plus vives et furent entièrement satisfaites.

Puis la résolution de 1923 déclare que, lorsque les négociations sont menées par plusieurs Gouvernements, il doit y avoir un complet échange de vues entre ces gouvernements. Quant aux gouvernements qui ne participent pas aux négociations, il faut les avertir de tout ce qui pourrait les concerner.

A la Conférence de 1926, on précisa que le silence des autres Gouvernements équivalait à l'approbation de la conduite des négociations par le Gouvernement qui en a pris l'initiative, à moins qu'elles n'impliquent des obligations actives ; dans ce cas il faut l'assentiment exprès des Gouvernements. L'acquiescement tacite d'un Gouvernement fait supposer qu'il prendra part à la ratification du Traité, si celle-ci est nécessaire.

Nous retrouvons donc là la distinction entre les obligations passives et actives, celles-ci exigeant l'assentiment exprès du Gouvernement du Dominion qui y sera soumis.

Signature. — Cette partie de la résolution de la Conférence Impériale de 1923 consacre la procédure inaugurée

lors de la conclusion du Traité sur la pêche du flétan.

« Les Traités bilatéraux n'imposant des obligations qu'à une seule partie de l'Empire doivent être signés par un représentant du Gouvernement de cette partie » (1).

Pour les Traités qui imposent des obligations à plusieurs parties de l'Empire, ils doivent être signés par un ou plusieurs plénipotentiaires au nom de tous les Gouvernements concernés.

La Conférence de 1926 précisa ce point : dès qu'une partie de l'Empire est liée par un Traité, il faut que son nom figure dans le préambule et qu'un plénipotentiaire le signe en son nom ; un même plénipotentiaire pourra signer pour différentes parties de l'Empire à condition que cela soit expressément spécifié » (2).

La Conférence de 1926 se mit d'accord sur une forme spécimen de Traités que nous reproduisons (3). Il est désirable, dit le rapport du Sous-Comité, que les Traités « soient faits au nom des chefs d'Etat et, si le Traité est signé au nom d'un ou de tous les Gouvernements de l'Empire, le Traité doit être fait au nom du Roi comme le symbole des relations spéciales entre les différentes parties de l'Empire » (4).

Une conséquence très importante découle de la conclusion des Traités au nom du Roi, dit le rapport : c'est qu'ils ne s'appliqueront pas dans les relations des différentes parties de l'Empire entre elles. Jennings en

(1) *Imp. Conf.*, 1923 ; *Sum. of proc.*, p. 14.

(2 et 4) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 23.

(3) Cf. Appendice, p. 243.

conclut : « La personnalité du Roi est en effet indivisible et seules les conventions entre Gouvernements sont possibles à l'intérieur de l'Empire » (1). Ce raisonnement est discutable et nous en reparlerons quand nous examinerons la question de l'enregistrement à la Société des Nations du Traité du 6 décembre 1921 par l'Etat Libre d'Irlande (2).

Enfin les pleins pouvoirs ne doivent être délivrés par le Roi aux plénipotentiaires d'une partie de l'Empire que sur l'avis du Gouvernement de cette partie. Par là, il est reconnu officiellement que le Gouvernement Impérial n'a plus aucun droit de contrôle sur la délivrance des pleins pouvoirs aux plénipotentiaires des Dominions, ce que nous avons déjà vu. De plus, les plénipotentiaires britanniques n'ont plus de pleins pouvoirs illimités et ne peuvent signer qu'au nom de la Grande-Bretagne et de ses dépendances.

Ratification. — La troisième partie de la résolution de la Conférence de 1923 parle de la ratification des Traités.

Le Roi ne doit ratifier que sur l'avis du Gouvernement de la partie de l'Empire affectée par le Traité. Nous pouvons en déduire que, dans ce cas, le Roi ne ratifie pas un Traité au nom d'un Dominion en sa qualité de Roi de Grande-Bretagne, mais en sa qualité de chef du Pouvoir Exécutif de ce Dominion. Quand plusieurs parties de l'Empire sont soumises par le Traité projeté à des obligations, il faut qu'elles se consultent mutuel-

(1) JENNINGS, *Revue de droit et de législation comparée*, 1928, p. 475.

(2) Cf. *infra*, ch. V, p. 169-171.

lement avant la ratification. Quant à l'approbation parlementaire, c'est à chaque Gouvernement de décider si elle est nécessaire en vue de la ratification.

Ces principes sont, en somme, la codification de la pratique constitutionnelle suivie depuis la guerre.

Les résolutions des Conférences Impériales de 1923 et 1926 sur la conclusion des Traités furent accueillies avec joie dans les Dominions. Le 15 décembre 1926, le Ministre des Affaires Etrangères de l'Etat libre d'Irlande déclara à la Dail Eireann (1) que « désormais la Grande-Bretagne sera placée..... sur un pied égal avec les autres Etats du Commonwealth, les pouvoirs de ses plénipotentiaires seront limités territorialement de la même manière que les pouvoirs des autres membres du groupe. Ce changement fondamental dans l'interprétation et l'élucidation du statut représente un progrès considérable..... ».

L'Etat Libre d'Irlande, comme tous les Dominions, a le droit de négocier, signer et ratifier les traités séparés. Le Gouvernement Impérial n'intervient que pour la forme et sert seulement d'intermédiaire dans la délivrance des pleins pouvoirs et dans la ratification par le Roi : son seul rôle est d'examiner si les Traités projetés imposent des obligations actives à une partie de l'Empire et, dans ce cas, à faire coopérer ou à coopérer lui-même dans les négociations en cours.

Ces principes furent appliqués immédiatement par le Canada dans un Traité avec les Etats-Unis pour la déli-

(1) *Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 728.

mitation de leurs frontières. En 1924, également, fut signé un Traité commercial entre le Canada et la Belgique qui est le premier traité négocié et signé au Canada même.

Représentation aux Conférences Internationales. — La résolution de la Conférence Impériale de 1923 fut complétée par celle de 1926 sur un point qu'elle n'avait fait qu'envisager : c'est la question de la représentation des Dominions aux Conférences Internationales.

Nous avons vu que la Conférence de la Paix avait été la première grande Conférence Internationale où les Dominions avaient été représentés séparément. Mais, aux conférences ultérieures, il ne fut pas, en règle générale, possible de procéder de la même manière : ainsi à Washington et à Lausanne.

A la Conférence Interalliée de Londres pour les réparations (16 juillet-16 août 1924), où fut décidée la mise en application du plan Dawes, le Gouvernement Britannique fut d'abord seul représenté ; mais, dès le 18 juillet, un accord intervint pour que les Dominions fussent représentés tour à tour dans la délégation de l'Empire Britannique comme à Versailles (Panel System). L'Etat Libre d'Irlande ne fut pas représenté à la Conférence de Londres, celle-ci n'étant qu'une conséquence de la Conférence de la Paix de 1919, époque à laquelle l'Etat Libre n'existait pas encore.

Mais les Dominions n'étaient pas du tout satisfaits des procédés essayés pour assurer leur représentation aux Conférences Internationales : aussi la Conférence Impé-

riale de 1926 discuta et rédigea une résolution sur ce sujet (1).

Pour les Conférences qui se réunissent sous les auspices de la Société des Nations, il n'y a pas de difficulté, étant donné que les Dominions sont membres de la Société. Ils sont donc représentés séparément à ces Conférences, quitte à se consulter sur la politique à suivre le plus fréquemment possible.

Pour les Conférences convoquées par un Gouvernement Etranger, tout dépend de la forme de l'invitation, qui, on l'a déjà vu, n'est parfois adressée qu'au seul Gouvernement Britannique.

Si les Dominions jugent nécessaire de participer aux négociations projetées, la résolution envisage trois modes possibles de représentation :

a) Les parties de l'Empire désireuses d'être représentées peuvent l'être par un ou plusieurs plénipotentiaires communs. Les pleins pouvoirs peuvent tous être accordés à un même plénipotentiaire, à condition que chaque gouvernement exprime le désir de les lui voir conférer et que chaque plein pouvoir mentionne la partie de l'Empire qu'il représente.

b) Il peut n'y avoir qu'« une seule délégation d'Empire Britannique composée de représentants séparés de toutes les parties de l'Empire qui participent à la Conférence » : c'est la procédure suivie à Washington, qui ne peut bien fonctionner que si tous les plénipotentiaires sont d'accord entre eux.

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 24-25.

c) Enfin il peut y avoir des « délégations séparées représentant chaque partie de l'Empire qui participe à la Conférence ». C'est la meilleure méthode pour permettre à chaque Dominion d'exposer son point de vue, mais, en général, les puissances étrangères ne tiennent pas à voir l'Empire Britannique représenté par un si grand nombre de délégations. La coopération entre les délégations de l'Empire doit être assurée par des réunions fréquentes des délégués.

C'est cette méthode surtout que préconise le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande, comme le montre la déclaration du Ministre des Affaires Etrangères à la Dail, le 15 décembre 1926 (1) : « Quand des questions d'importance sérieuse pour l'Etat Libre, sont sujettes à être soulevées dans des Conférences internationales convoquées par un Etat étranger au Commonwealth, je pense qu'il serait en général désirable que l'Etat Libre fut représenté par une délégation séparée ». Il accepte aussi, dans des cas moins importants, sa représentation par un ou plusieurs plénipotentiaires communs, mais « n'approuve pas la forme de représentation employée à la Conférence de Washington », c'est-à-dire la représentation par une délégation unique de l'Empire Britannique.

C'est d'ailleurs la méthode des délégations séparées qui fut adoptée à la « Conférence Internationale de Genève sur le désarmement naval » (20 juin-4 août 1927). « C'est la reconnaissance implicite du caractère international de l'égalité de statut des Etats membres du Com-

(1) *Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 722.

monwealth Britannique, traités sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis et le Japon » (1). Toynbee ajoute que, si les Dominions n'ont pas été représentés aux Conférences de Lausanne en 1922 et de Londres en 1924, cela tenait plutôt à l'acuité de la situation internationale qu'aux protestations des puissances étrangères, et il prévoit que cette situation pourra se renouveler. A notre avis, le gouvernement Britannique n'agira plus sans la participation des Dominions, à moins que ceux-ci l'y aient autorisé.

Le trait caractéristique des résolutions adoptées par les Conférences Impériales de 1923 et 1926, c'est d'une part la reconnaissance du droit de l'Etat Libre d'Irlande, comme de tous les Dominions, de conclure sans aucun contrôle les Traités qui le concernent seul ; d'autre part, l'obligation de consulter la Grande-Bretagne et les autres Dominions et de coopérer avec eux quand leurs intérêts sont en jeu dans le Traité projeté.

Il ne semble pas que l'Etat Libre d'Irlande puisse espérer une indépendance plus complète en cette matière.

* * *

Immigration. — A la fin du siècle dernier, en même temps qu'ils s'étaient vus concéder le droit de négocier leurs traités commerciaux, les Dominions avaient obtenu le droit exclusif de contrôler l'immigration sur leurs territoires.

(1) TOYNBEE, *The Conduct of the British Empire Foreign Relations since the Peace Settlement*, p. 95.

Ce droit leur fut confirmé par une résolution de la Conférence Impériale de Guerre de 1918 :

« Les Gouvernements des différentes communautés du Commonwealth Britannique, y compris celui de l'Inde, jouiront d'un contrôle absolu en ce qui concerne la composition de leur propre population et pourront restreindre l'immigration vis-à-vis de toute autre communauté ».

L'Etat Libre d'Irlande a sûrement aussi le droit d'exercer ce contrôle, mais il n'y a pas le même intérêt que l'Australie et l'Afrique du Sud, en lutte contre l'immigration Asiatique et Hindoue. L'Etat Libre voit, au contraire, sa population émigrer vers des pays plus riches.

SECTION II

Le droit de légation

C'est en 1920 que le droit de légation des Dominions fut consacré par l'accord entre les Gouvernements Britannique et Canadien sur la représentation diplomatique du Canada aux Etats-Unis.

Le Traité du 6 décembre 1921, qui assimile au Canada l'Etat Libre d'Irlande, a donc conféré à celui-ci le même droit et, à l'heure actuelle, il ne s'en est servi que pour nommer un Ministre Plénipotentiaire à Washington.

Nous allons examiner l'évolution de cette question dans les Dominions.

Au moment de l'établissement du Gouvernement res-

ponsable, le droit de légation appartenait uniquement au Gouvernement Impérial. Cependant, à partir de 1880, un mouvement se forma au Canada en faveur de la création d'une Ambassade à Washington.

Ses promoteurs avaient surtout en vue la représentation commerciale. Ce mouvement n'aboutit d'ailleurs pas et, avant la guerre, les Dominions n'avaient pas de légations à l'étranger, mais seulement quelques Hauts Commissaires, représentants commerciaux sans fonctions diplomatiques et accrédités seulement auprès de l'Ambassadeur Britannique.

Depuis quelques années, cependant, les Dominions avaient des relations semi-diplomatiques avec des puissances étrangères pour leur politique d'immigration : ils avaient négocié directement des accords avec des Consuls Généraux résidant dans leurs capitales.

Mais le véritable précédent de la représentation diplomatique des Dominions est la création, par le Traité conclu le 11 janvier 1909 entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni, de l'« International Joint Commission », chargée de régler les différends relatifs aux frontières entre les Etats-Unis et le Canada. Cette Commission se compose en effet de trois membres américains nommés par le Président des Etats-Unis et de trois membres canadiens nommés par la Couronne sur l'avis du Gouvernement Canadien. Cette Commission, qui existe toujours, a des fonctions quasi diplomatiques.

De plus, à la fin de la guerre, en 1918, une mission de guerre canadienne fut envoyée à Washington — mission diplomatique en fait, sinon en forme.

A la même époque, le Premier Ministre du Canada discuta avec le Gouvernement Britannique la question de la représentation diplomatique du Canada qui fut encore ajournée, de peur d'amoindrir les liens entre les deux nations.

Enfin, le 10 mai 1920, les Parlements Britannique et Canadien furent informés qu'un accord venait d'être conclu entre les deux Gouvernements, prévoyant la représentation diplomatique du Canada à Washington.

« Sa Majesté, déclara Bonar Law à la Chambre des Communes, nommera, sur l'avis de ses Ministres canadiens, un Ministre Plénipotentiaire qui aura la charge des affaires canadiennes et qui sera en tout temps la voie ordinaire de communication avec le Gouvernement des Etats-Unis dans les affaires d'intérêt purement canadien, agissant sur les instructions du Gouvernement Canadien et s'adressant directement à lui. En l'absence de l'Ambassadeur, le Ministre Canadien prendra la charge de toute l'Ambassade et la représentation des intérêts impériaux aussi bien que Canadiens ; il sera accrédité par Sa Majesté auprès du Président des Etats-Unis, avec les pouvoirs nécessaires à cet effet.

Ce nouvel accord ne dénotera aucun écart, soit de la part du Gouvernement Britannique, soit de la part du Gouvernement Canadien, du principe de l'unité diplomatique de l'Empire Britannique » (1).

Ainsi, désormais, les questions qui n'intéressent que le Canada pourront être traitées par un plénipotentiaire

(1) Cité par KEITH, *op. cit.*, p. 45.

canadien qui tiendra ses pouvoirs de la Couronne, conseillée par le Gouvernement Canadien ; le Secrétaire d'Etat Britannique aux Affaires Etrangères servira d'intermédiaire dans la délivrance des lettres de créance, mais, suivant la pratique constitutionnelle, son intervention ne sera que purement formelle.

L'opinion publique canadienne accueillit, dans l'ensemble, d'une façon favorable le projet de création d'une Ambassade Canadienne ; néanmoins un débat eut lieu au Parlement en avril 1921 où quelques députés élevèrent des objections.

Pour des raisons assez obscures, on ne donna pas suite immédiatement à ce projet, et c'est l'Etat Libre d'Irlande qui, le premier, eut un représentant diplomatique séparé à Washington.

Déjà l'Irlande insurgée avait eu des Ambassadeurs dans des pays étrangers, en 1919 et 1920, notamment en France.

L'Etat Libre ne tarda pas à profiter de l'accord anglo-canadien, dont il avait le droit d'appliquer le principe en vertu du Traité. Après des négociations avec le Gouvernement Britannique et l'approbation du Gouvernement des Etats-Unis, le professeur Timothy Smiddy fut nommé Ministre plénipotentiaire de l'Etat Libre d'Irlande aux Etats-Unis, le 7 octobre 1924.

Dans la correspondance échangée à ce sujet entre les Gouvernements Britannique et Américain par l'intermédiaire de l'Ambassadeur Britannique à Washington, Sir Esme Howard, les termes de l'accord de 1920 sont à peu près reproduits (1). Le Ministre Irlandais s'occupera

(1) Cf. C^d 2202 (Appendice, p. 240).

des affaires purement Irlandaises sans aucun contrôle et agira en coopération avec l'Ambassadeur Britannique pour les questions d'intérêt impérial. Mais, contrairement aux termes de l'accord anglo-canadien, on ne dit pas que le Ministre de l'Etat Libre s'occupera de toute l'Ambassade lors de l'absence de l'Ambassadeur britannique. On proclame toujours le maintien de l'unité diplomatique de l'Empire.

L'Etat Libre tenait à être représenté à Washington à cause des liens profonds qui unissent les deux pays. Il y a en effet près de dix millions d'Irlando-Américains aux Etats-Unis qui n'ont pas oublié leur origine et ont une grande influence politique. Aussi les Etats-Unis n'ont-ils pas fait d'objections à la nomination du Professeur Smiddy (1) et, en 1927, ont envoyé à leur tour un Ministre à Dublin.

Par là, l'Etat Libre a fait reconnaître la réalité de son statut international; c'est donc aussi un geste symbolique, destiné à consacrer ses droits de communauté autonome.

Fort de cet exemple, le Canada a enfin nommé un Ministre Plénipotentiaire, M. Massey, à Washington en novembre 1926 et, en février 1927, le Gouvernement des Etats-Unis a désigné M. Phillips comme Ministre à Ottawa.

Dans la lettre écrite le 5 novembre 1926 par le Premier Ministre Canadien au Secrétaire d'Etat Britannique

(1) M. SMIDDY fut nommé, à la fin de 1928, Haut Commissaire à Londres et remplacé à Washington par M. MAC WHITE, représentant de l'Etat Libre à Genève.

aux Affaires Etrangères au sujet de la nomination éventuelle de M. Massey, il faut remarquer cette phrase :

« Il n'est pas dans nos intentions de renouveler la clause suggérée en 1920, par laquelle le Ministre Canadien serait un membre de l'Ambassade Britannique et aurait, en l'absence de l'Ambassadeur, la charge de l'Ambassade et de la représentation des intérêts impériaux aussi bien que Canadiens ».

Les termes mêmes de la lettre du Premier Ministre Canadien furent reproduits le 10 novembre dans la minute du Conseil Privé Canadien conseillant la Couronne de nommer un Ministre Canadien à Washington (1).

La clause à laquelle il était fait allusion, avait, comme nous l'avons déjà dit, été admise dans la correspondance échangée entre les Gouvernements Britannique et Américain au sujet de la nomination d'un Ministre Plénipotentiaire de l'Etat Libre d'Irlande à Washington.

D'ailleurs le Canada ne s'en est pas tenu là. Le 10 janvier 1928, le Premier Ministre, M. Mackenzie King, annonça la transformation du Haut Commissariat Canadien à Paris en Légation « en raison des traditions historiques qui unissent les deux pays et de l'importance croissante des intérêts politiques et commerciaux du Canada en France et sur le continent européen en général » (2). M. Phillip Roy, Haut Commissaire à Paris depuis vingt ans, a été nommé Ministre du Canada en France.

En septembre 1928, un décret a créé une légation de

(1) Cf. ces textes dans LOWELL et DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 654-55.

(2) *Le Temps*, 12-1-28.

la République Française à Ottawa et le Consul Général, M. Knight, y a été nommé Ministre Plénipotentiaire.

Dans un discours qu'il prononça à Paris au début du mois d'octobre 1928, M. Mackenzie King déclara : « ce que les Canadiens considèrent comme étant le plus important dans la création de la légation canadienne en France, c'est le fait d'obtenir par là une supériorité dans les relations internationales menées sous la forme diplomatique » (1). En janvier 1929, enfin, on annonça la nomination de M. Marles comme Ministre Canadien au Japon.

Par ces désignations, le Canada suivait ainsi hardiment l'exemple de l'Etat Libre d'Irlande, qui avait été approuvé par une résolution de la Conférence Impériale de 1926. « Nous avons pris note, dit-elle, d'un développement d'un intérêt spécial qui s'est produit depuis la dernière réunion de la Conférence Impériale, c'est-à-dire la nomination d'un Ministre Plénipotentiaire pour représenter les intérêts de l'Etat Libre d'Irlande à Washington, qui va bientôt être suivie de la nomination d'un représentant diplomatique du Canada. Nous avons eu l'impression que des résultats très fructueux pouvaient être attendus de la coopération des représentants de Sa Majesté aux Etats-Unis, déjà commencée et sur le point de se développer. Dans des cas autres que ceux où des Ministres des Dominions ont été accrédités auprès des Chefs d'Etats Etrangers, nous sommes d'accord pour trouver désirable que l'on continue à se servir des moyens existants de communication diplomatique entre

(1) *Le Temps*, 5 octobre 1928.

les Gouvernements des Dominions et les Gouvernements étrangers, pour les affaires d'intérêt général et politique » (1).

L'Australie n'a pas encore usé du droit de légation qui lui a été reconnu aussi, mais elle a, depuis 1927, à Londres, un fonctionnaire spécial chargé de tenir le Gouvernement du Commonwealth au courant des questions relatives aux Affaires Etrangères.

La Nouvelle-Zélande s'est fait envoyer un fonctionnaire du Foreign Office chargé de jouer le rôle d'informateur diplomatique.

Quant à l'Etat Libre d'Irlande, il envisage, à la fin de 1928, de se faire représenter à Berlin et à Paris, mais rien n'est encore décidé. Bien que s'intéressant plus que les autres Dominions aux Affaires Etrangères, le Gouvernement de l'Etat Libre ne tient pas à avoir une représentation diplomatique dans tous les pays. La formation d'un personnel diplomatique est longue et onéreuse et les intérêts du pays ne nécessitent une représentation que dans quelques grandes capitales. Ailleurs, il continuera à se servir du service diplomatique britannique, qui est fort bien organisé.

Pour le moment, il lui suffit de voir reconnu d'une façon indubitable son droit de légation. Pratiquement, le Ministre de l'Etat Libre à Washington ne relève que du Gouvernement Irlandais ; il a un contrôle absolu sur les questions purement irlandaises et agit en consultation et en collaboration avec l'Ambassadeur Britannique pour

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 26-27.

les affaires d'intérêt commun. En un mot, l'Etat Libre jouit du plein exercice de la souveraineté en matière de représentation diplomatique.

Le Service consulaire. — A la Conférence Impériale de 1926, l'Etat Libre d'Irlande et tous les Dominions ont obtenu du Gouvernement Britannique une concession très importante pour leur statut international, au sujet de l'exequatur accordé aux Consuls étrangers qui exercent leurs fonctions dans les Dominions.

Jusqu'alors, c'était le Gouvernement Britannique qui avisait le Roi d'accorder l'exequatur aux Consuls de carrière étrangers nommés dans les Dominions. Les Gouvernements des Dominions n'étaient consultés que pour la nomination des autres Consuls ou Consuls marchands, ceux-ci étant en général des sujets du pays où ils exercent leur fonction. Il était, en effet, naturel de demander au Gouvernement des Dominions s'ils n'avaient pas d'objections à formuler contre la nomination d'un de leurs sujets.

A la Conférence de 1926, les Dominions réclamèrent et obtinrent que l'exequatur ne fut délivré aux consuls de carrière que sur l'avis du Gouvernement du Dominion intéressé ; cet exequatur, contresigné par un Ministre du Dominion, sera remis au consul à son arrivée dans le Dominion.

L'intervention du Gouvernement Britannique dans la délivrance de l'exequatur aux consuls nommés dans l'Etat libre et dans tous les Dominions, ne se produira donc plus : c'est une conséquence de l'égalité de statut proclamée dans le rapport Balfour,

Bientôt les Dominions, qui ont déjà des agents commerciaux dans certains pays étrangers, y créeront des consulats.

SECTION III

Le droit de Guerre et de Paix

L'Etat Libre d'Irlande a-t-il le droit de faire la guerre et de conclure la paix séparément, bien qu'il fasse partie du Commonwealth Britannique : c'est une des questions les plus délicates à résoudre. Il s'agit surtout de savoir si l'Etat Libre peut se trouver impliqué dans une guerre — sauf le cas où il serait attaqué — contre sa propre volonté ; lorsque la Grande-Bretagne est en état de guerre, l'Etat Libre devient-il automatiquement belligérant (1) ?

L'article 49 de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande dit que :

« Sauf dans le cas d'invasion effective, l'Etat Libre d'Irlande ne sera pas entraîné à prendre une part active à une guerre, sans l'assentiment de l'Oireachtas ».

Les Constitutions des Dominions ne renferment aucune disposition légale à ce sujet. Quelle était donc la pratique constitutionnelle en 1921 ?

Il ne fait pas de doute que, dans ce domaine, l'Empire

(1) Cf. PHELAN, *The Sovereignty of the Irish Free State*, dans *Review of Nations*, mars 1928, p. 35.

Britannique se comportait comme une unité avant la guerre : ce qui le prouve, c'est que la déclaration de guerre de la Grande-Bretagne à l'Allemagne entraîna tous les Dominions sans qu'ils aient été consultés. Aucun d'entre eux ne protesta alors.

Suivant la théorie de la Constitution Britannique, d'ailleurs, le droit de guerre et de paix est une des prérogatives de la Couronne. C'est au Roi, conseillé par ses Ministres, qu'appartient le droit de déclarer la guerre. Or, comme nous l'avons déjà vu, il y a dans tout l'Empire une nationalité commune ; les sujets des Dominions sont également sujets Britanniques en vertu de l'allégeance qu'ils doivent à la Couronne. De cette allégeance et de cette nationalité commune découle l'unité de l'Empire dans la guerre et la paix. . .

La part de plus en plus grande des Dominions dans la politique étrangère n'a pas détruit cette unité, pas plus que l'article 49 de la Constitution de l'Etat Libre. C'est ce qui ressort d'une déclaration de M. Winston Churchill à la Chambre des Communes, lors de la discussion du Traité Anglo-Irlandais et de l'article 49 :

« Quand le Roi déclare la guerre, tous les sujets de l'Empire Britannique et des Dominions sont de ce moment en guerre », mais il ajoute « quant au degré de participation active dans la guerre, c'est aux Dominions de le décider. Ils ont toujours été très jaloux de leurs pouvoirs » (1).

Dans sa déclaration et dans l'article 49 se trouve donc

(1) Cité par SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, p. 24.

posée la distinction entre la belligérance passive, à laquelle tous les Dominions — et par conséquence l'Etat Libre — sont entraînés par la déclaration de guerre du Roi, et la belligérance active, laissée à l'appréciation de chaque Dominion.

Il était naturel que les Dominions ne participassent à une guerre que de leur propre consentement, depuis qu'on leur avait accordé de prendre part aux négociations de 1919 et que leurs Parlements avaient été appelés à ratifier les Traités de Paix.

C'est pourquoi l'incident de Chanak prit une grande importance (septembre 1922) (1).

La Grande-Bretagne crut à ce moment qu'une guerre entre elle et la Turquie était inévitable. Comme ce n'était qu'une question locale et non mondiale, le reste de l'Empire n'aurait dû être que dans un état de belligérance passive. Mais le Gouvernement Britannique envoya, le 15 septembre, un télégramme aux Premiers Ministres des Dominions leur demandant d'envoyer des contingents dans les Dardanelles.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande acceptèrent ; l'Afrique du Sud déclara qu'elle n'en voyait pas la nécessité, le conflit s'étant apaisé lors de sa réponse, le 25 septembre ; mais le Canada prit une toute autre attitude. Il refusa nettement de participer à une guerre contre la Turquie et reprocha vivement au Gouvernement Britannique de ne pas avoir laissé publier les télégrammes entre les deux Gouvernements et de ne pas avoir consenti à ce que la question fût soumise au Parlement.

(1) Cf. TOYNBEE, *op. cit.*, p. 46 et suiv.

« D'après notre système de Gouvernement responsable, le Parlement Canadien doit déterminer, sauf en cas d'invasion menaçante ou effective, si le pays doit participer aux guerres où d'autres nations ou parties de l'Empire Britannique peuvent être engagées », déclara le Premier Ministre Mackenzie King à la Chambre des Communes Canadiennes.

C'était la première fois qu'un Ministre d'un Dominion proclamait la neutralité, ou plutôt la belligérance passive, d'un Dominion, semblable à celle prévue par l'article 49 de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande.

Cette participation facultative des Dominions à une guerre où la Grande-Bretagne est engagée fut consacrée par les Conférences Impériales de 1923 et 1926.

La résolution sur les traités accorde aux Dominions un droit de contrôle exclusif sur leurs relations avec les pays étrangers, subordonné à une entente avec les autres membres du Commonwealth, quand leurs intérêts sont en jeu. Le rapport Balfour, dans le paragraphe qui traite de la conduite générale de la politique étrangère dit : « Ni la Grande-Bretagne ni les Dominions ne peuvent s'engager à l'acceptation d'obligations actives, sauf avec l'assentiment déterminé de leur propre Gouvernement ». D'ailleurs, depuis la Conférence Impériale de 1926, les Dominions ont le droit d'être consultés formellement avant toute déclaration de guerre par la Couronne (1). « L'initiative qui amène la guerre se trouve confiée à

(1) DE WARREN soutient que l'omission de cette consultation est une raison suffisante pour permettre à l'Irlande d'invoquer sa neutralité (*Op. cit.*, p. 407). Mais cf. la déclaration de M. FITZGERALD (*supra*, p. 112).

chacun des associés autonomes du Commonwealth à titre de fonction essentielle de l'égalité de statut dans le domaine des affaires internes et extérieures » (1).

Si donc une déclaration de guerre entraîne l'Empire tout entier, elle n'est faite qu'après entente entre les divers Gouvernements qui, même alors, restent libres d'y participer activement ou non.

Lors de la discussion du rapport Balfour devant le Parlement de l'Afrique du Sud, le général Hertzog affirma le droit des Dominions d'être neutres dans le cas d'une guerre entre la Grande-Bretagne et une puissance étrangère ; mais il reconnut que cette question n'avait pas été discutée à la Conférence Impériale.

Cette question fut aussi soulevée le 15 décembre 1926 à la Dail Eireann par le chef du Labour Party Irlandais, M. Johnson, lors du débat sur la Conférence Impériale. Il exprima la crainte que l'Irlande ne puisse rester neutre si l'Angleterre était engagée dans une guerre. Le Ministre des Affaires Etrangères, M. Desmond Fitzgerald lui répondit prudemment que, légalement, il fallait l'avis du Gouvernement de l'Etat Libre pour que celui-ci fût entraîné dans une guerre, mais que les faits bouleversaient souvent les lois (2).

Dans le cas de l'Etat Libre, la question est d'ailleurs plus compliquée que pour les autres Dominions, à cause des articles 6 et 7 du Traité anglo-irlandais (3). D'après l'article 6, la défense des côtes irlandaises est assurée

(1) Cité par DUNCAN HALL, *op. cit.*, d'après *Round Table*, mars 1927 p. 227.

(2) *Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 746 et suiv.

(3) Cf. Appendice, p. 214.

par la marine Britannique ; une conférence, prévue pour réviser cet article, n'a pas encore eu lieu. L'article 7 indique que le gouvernement de l'Etat Libre assurera aux forces impériales, en temps de paix, un certain nombre de facilités dans les ports et d'autres facilités dont l'énumération serait trop longue et, « en temps de guerre ou de relations tendues avec une puissance étrangère, les facilités dans les ports et les autres facilités dont le Gouvernement Britannique pourra avoir besoin pour assurer la défense par mer ».

Dans ces conditions, l'Etat Libre pourra-t-il rester neutre dans le cas d'une guerre où la Grande-Bretagne sera engagée, cela paraît difficile et les puissances étrangères lui reconnaîtront malaisément, semble-t-il, dans ce cas, le statut de non belligérant.

Cependant, dans la lettre que Lloyd George adressa à M. Griffith, Président de la Dail, le 13 décembre 1921, il est dit au sujet de ces articles : « ils n'affectent en rien le statut de l'Irlande. Ils sont nécessités par la proximité et l'interdépendance des deux îles, c'est-à-dire par des circonstances qui ne se présentent pas en ce qui concerne le Canada. Ces dispositions n'influent en aucune manière sur la situation de l'Etat Libre au sein du Commonwealth » (1).

Si l'Etat Libre est donc forcément entraîné à une belligérance passive quand la Grande-Bretagne est en guerre, il n'en reste pas moins maître de décider quelle sera sa participation active. Les principes énoncés par le

(1) Cf. Appendice, p. 222.

rapport Balfour s'appliquent à l'Etat Libre comme aux autres Dominions. Seul le droit de neutralité ne peut leur être reconnu, semble-t-il (1). La question de savoir si l'Etat Libre a le droit de déclarer la guerre séparément a beaucoup moins d'importance du fait que, comme l'Empire Britannique et les autres Dominions, il est membre de la Société des Nations. D'après le Pacte de la Société, tous les membres du Commonwealth seront appelés à collaborer aux mêmes sanctions ; pour rompre leur unité, il faudrait que l'un d'entre eux fût reconnu être l'agresseur par le Conseil, ce qui pratiquement est fort improbable.

(1) Cf. *infra*, ch. VI, p. 193.

CHAPITRE IV

Le mécanisme de la coopération dans le Commonwealth et le rôle de l'Etat Libre d'Irlande

Nous avons déjà étudié quels sont les liens qui unissent l'Etat Libre à la Grande-Bretagne et quelles sont ses relations avec les Puissances étrangères. Nous avons ainsi pu nous rendre compte à quel point il fallait tenir compte du fait que l'Etat Libre était membre du Commonwealth des Nations Britanniques.

Bien des décisions ne peuvent être prises qu'après entente entre les gouvernements des divers membres du Commonwealth ; il faut donc qu'ils puissent communiquer entre eux et discuter des affaires communes. C'est ce qui explique l'importance grandissante des réunions de la Conférence Impériale.

C'est pourquoi il nous paraît nécessaire, pour déterminer la position de l'Etat Libre d'Irlande au sein du Commonwealth, d'examiner le fonctionnement de cette Conférence Impériale et de voir les conséquences de ces réunions sur la conduite de la politique étrangère impériale et sur la collaboration pour la défense militaire et navale de l'Empire ; enfin, nous dirons quelques mots d'un problème envisagé par diverses Conférences Impériales, celui du rajustement constitutionnel de l'Empire.

SECTION PREMIÈRE

La Conférence Impériale

—

L'indépendance politique, de plus en plus grande, des Colonies à gouvernement responsable de l'Empire Britannique démontrait, dès 1880, la nécessité d'une collaboration entre la Grande-Bretagne et ses colonies autonomes.

La première solution de ce problème fut préconisée à cette époque par la fondation de la Ligue pour la Fédération Impériale, qui prévoyait la création d'un Parlement Central Impérial. Mais ce mouvement échoua bientôt. Quel Parlement, en effet, aurait voulu abandonner une partie de ses prérogatives et quelle répartition de sièges aurait-on pu établir entre la Grande-Bretagne et ses Colonies.

Ce mouvement reparut cependant en 1911, lorsque le Premier Ministre de Nouvelle-Zélande proposa à la Conférence Impériale la création d'un Conseil Impérial d'Etat, reconnu impraticable. A la fin de la guerre, le groupe de la « Round Table » proposa encore la création d'un organisme central.

Cependant, au moment où la Ligue pour la Fédération Impériale était en plein essor, en 1887, une Conférence Coloniale se réunit à Londres à l'occasion du Jubilé de la Reine Victoria. C'était le premier essai du gouvernement de l'Empire par la coopération, autre solution du problème de la collaboration, qui devait l'emporter et

subsiste toujours. « C'était le début d'un essai, unique en son genre, de gouvernement international ».

La Conférence de 1887 était composée de représentants des gouvernements de Grande-Bretagne et des Colonies autonomes, se réunissant sous la présidence du Secrétaire d'Etat Britannique aux Colonies. Les représentants des gouvernements n'étaient pas, en général, des ministres, mais des fonctionnaires, tels que les Hauts Commissaires. Cette Conférence avait été surtout réunie par le gouvernement Britannique pour consulter les Colonies sur une coopération éventuelle dans la défense de l'Empire. Elle n'aboutit à aucun résultat pratique.

En 1894 se réunit à Ottawa une Conférence convoquée par le gouvernement Canadien pour discuter de la question des câbles sous-marins. C'est la seule réunion de ce genre qui eut lieu ailleurs qu'à Londres.

Le Jubilé de Diamant de la Reine Victoria, en 1897, fut l'occasion d'une nouvelle Conférence à laquelle, pour la première fois, prirent seulement part les Premiers Ministres des Colonies autonomes. Ils écartèrent les propositions du gouvernement britannique en faveur de la Fédération Impériale.

En 1902, une quatrième Conférence se tint à l'occasion du couronnement du Roi Edouard VII. Les Premiers Ministres des Colonies responsables furent consultés sur divers points de la politique Britannique et une résolution fut votée, qui prévoyait des réunions régulières tous les quatre ans.

La Conférence de 1907 marque une étape importante dans la coopération au sein de l'Empire Britannique.

Après avoir écarté la création d'un Conseil Impérial, la Conférence posa les principes d'une réunion périodique des représentants de la Grande-Bretagne et des Colonies responsables, appelées pour la première fois « Dominions ». Cette réunion, au lieu de s'appeler comme jusqu'alors Conférence Coloniale, portera désormais le nom de Conférence Impériale. Elle se composera du Premier Ministre du Royaume-Uni, qui en sera le Président *ex officio* et des Premiers Ministres des Dominions ; le Secrétaire d'Etat pour les Colonies aura le droit d'y siéger, ainsi que d'autres Ministres du Royaume-Uni et des Dominions, si ceux-ci le jugent bon.

C'est suivant cette règle de libre coopération sur la base de l'égalité et de l'indépendance que fut réunie la Conférence de 1911 — la première Conférence Impériale. Elle rejeta la création d'un super-Etat Fédéral Impérial et se consacra surtout à la coopération en matière de défense et d'affaires étrangères : nous en reparlerons plus loin.

Une Conférence devait se réunir à Londres en 1915 ; elle fut ajournée par suite de la guerre. Mais elle se réunit sous le nom de Conférence Impériale de Guerre (Imperial War Conference) en 1917 et 1918.

Les Premiers Ministres des Dominions, qui formaient, avec les cinq membres du Cabinet Britannique, le Cabinet de Guerre Impérial, siégeaient avec les représentants du gouvernement britannique, sous la présidence du Secrétaire d'Etat pour les Colonies, dans la Conférence Impériale de Guerre. Alors que le Cabinet s'occupait de la conduite de la guerre, la Conférence

avait pour mission de discuter les problèmes n'ayant pas trait à la guerre ou les problèmes de guerre d'une importance secondaire. La plus importante résolution votée par elle concernait l'avenir des relations constitutionnelles de l'Empire Britannique.

L'égalité que les Dominions s'étaient assurée pendant la guerre et lors des négociations des Traités de paix fut consacrée par la Conférence Impériale de 1921. Les Dominions y obtinrent la confirmation de leur égalité de statut avec la Grande-Bretagne, la Conférence ajourna la Conférence Constitutionnelle proposée en 1917 et fixa la politique extérieure de l'Empire Britannique. D'importantes discussions eurent lieu, notamment sur la Société des Nations et sur la Défense Impériale.

Dès lors, la méthode des Conférences Impériales, basée sur les principes de coopération, fonctionna normalement.

Le 1^{er} octobre 1923 se tint une nouvelle Conférence à Londres, à laquelle, pour la première fois, siégèrent les délégués de l'Etat Libre d'Irlande. Ils furent chaleureusement accueillis par les représentants du Royaume-Uni, des Dominions et de l'Inde. Tous se félicitèrent de l'heureuse solution de la question irlandaise et de l'assimilation de l'Etat Libre à un Dominion.

Cependant, l'œuvre de la Conférence Impériale de 1923 fut très réduite, ses résultats insignifiants pour la plupart. Elle n'aboutit qu'au vote de la résolution sur les Traités, que nous avons déjà analysée. Lord Curzon fit un exposé de la situation internationale ; les

questions de la défense et des relations constitutionnelles de l'Empire furent envisagées, ainsi que celles du statut des Hindous dans l'Empire, et d'autres de moindre importance.

En même temps qu'elle se réunit une Conférence Impériale économique qui s'occupa principalement de la Préférence Impériale, c'est-à-dire du traitement de faveur accordé aux produits d'une partie de l'Empire dans les autres parties. Le principe de cette Préférence avait été décidé par la Conférence Impériale de Guerre de 1917.

La situation internationale et les relations entre les divers membres du Commonwealth firent bientôt ressentir la nécessité d'une nouvelle Conférence Impériale, qui se tint à Londres du 19 octobre au 23 novembre 1926. Les représentants de l'Etat Libre d'Irlande et de l'Afrique du Sud avaient la ferme intention d'y faire reconnaître la complète égalité de statut des Dominions avec la Grande-Bretagne ; l'Australie et la Nouvelle-Zélande, d'un autre côté, ne désiraient aucun changement à la situation actuelle, alors que le Canada se tenait entre les deux partis (1).

C'était pour donner satisfaction aux réclamations de l'Irlande et de l'Afrique du Sud qu'un Comité des relations inter-impériales fut constitué sous la présidence de Lord Balfour.

Le rapport de ce Comité proclama l'égalité de statut des communautés autonomes sous l'allégeance commune

(1) Cf. OUDIETTE, *La Conférence Impériale Britannique de 1926*, dans *Revue des Sciences politiques*, avril-juin 1927, p. 202 et 203.

à la Couronne ; il s'efforça de faire disparaître les traces de subordination des Dominions à la Grande-Bretagne en élaborant des résolutions et en proposant de soumettre les questions les plus délicates à un autre Comité qui se réunirait après la Conférence. La résolution sur les Traités y fut révisée, la situation internationale librement discutée par tous les membres du Commonwealth.

La Conférence s'occupa encore des questions de défense, de nationalité, des territoires sous mandat de la Société des Nations. Enfin, elle envisagea elle-même, d'une façon assez sommaire, les questions économiques ; les principes de coopération y furent maintes fois appliqués.

Les résultats très importants de cette Conférence furent, en général, bien accueillis dans tout l'Empire ; ils soulevèrent peu de critiques en Australie et en Nouvelle-Zélande, où l'intérêt pour les problèmes impériaux n'est pas très considérable, mais où l'opinion est en faveur du maintien de l'unité de l'Empire.

Au Canada, malgré les désirs du Premier Ministre Mackenzie King, il y eut un débat au Parlement sur la Conférence, critiquée d'une part par les conservateurs, de l'autre, par les nationalistes de l'Ouest ; ses résultats furent cependant approuvés à une grosse majorité.

Le parti nationaliste Sud-Africain, qui, depuis 1912, réclamait l'indépendance complète de l'Afrique du Sud, se déclara satisfait du rapport Balfour qui consacrait l'égalité de statut et cessa d'être partisan d'une sécession.

Dans l'Etat Libre d'Irlande, enfin, le débat sur la Conférence Impériale eut lieu devant la Dail les 15 et 16 dé-

cembre 1926. Le Ministre des Affaires Etrangères, Desmond Fitzgerald, fit un exposé des résultats de la Conférence qui satisfaisaient les demandes essentielles de l'Etat Libre en écartant la plupart des anomalies constitutionnelles.

Il en profita pour souligner l'esprit cordial qui avait régné dans la discussion et l'attitude amicale de tous les délégués vis-à-vis de l'Etat Libre.

Le parti du Sinn Fein ne siégeant pas encore à ce moment à la Dail, les critiques ne vinrent que de quelques Travailleurs et Indépendants. Le chef du Labour Party Irlandais, M. Johnson, estima que, « loin d'avoir achevé une avance dans la position constitutionnelle de l'Etat Libre, il y a eu en fait une rétrogression (1) », mais ses arguments sont de peu de valeur, comme ceux du professeur Magennis qui analysa les iniquités du Gouvernement. La majorité de la Dail fut d'avis que le rapport Balfour donnait satisfaction à la majorité de leurs revendications.

Si l'on aime les comparaisons, on se rend compte du chemin parcouru depuis 1887. Dans la première Conférence Coloniale, les Colonies responsables sont traitées comme de simples dépendances du Royaume-Uni ; à la Conférence Impériale de 1926, le rôle joué par les Dominions, traités sur un pied d'égalité, est considérable. On voit l'avantage de ne pas avoir fait, malgré de nombreuses demandes, de Constitution pour la Conférence Impériale, dont le développement aurait ainsi été empêché.

(1) *Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 729.

Telle qu'elle fonctionne actuellement, elle montre la parfaite égalité de ses membres ; le Premier Ministre de la Grande-Bretagne n'en a la présidence que comme *primus inter pares*. La discussion porte sur des sujets qui ont été proposés par tous les gouvernements ; les résolutions ne sont votées que par l'unanimité des gouvernements représentés, la majorité n'ayant pas le pouvoir de lier la minorité. Encore moins ces résolutions ont-elles le pouvoir de lier un Parlement : il faut qu'elles aient été approuvées par la législature pour avoir une sanction légale. Un résumé des travaux de la Conférence est publié à la fin de ses réunions sous forme de document parlementaire (« Command »).

La Conférence travaille donc sur une base purement consultative, mais, en pratique, ses recommandations sont généralement approuvées par les Gouvernements et les Parlements des membres du Commonwealth et transformées en lois dans chacun d'entre eux.

L'Etat Libre d'Irlande a donc, comme tous les Dominions, le droit d'exposer librement ses vues et le pouvoir de ne faire aboutir que les projets qu'il approuve. Dans ces conditions, on aurait pu craindre que ses représentants y trouvent le moyen de se livrer à une lutte constitutionnelle ; il n'en a d'ailleurs rien été, et l'accord de l'Etat Libre avec la Grande-Bretagne et les Dominions a permis la continuation de l'évolution du Commonwealth vers la parfaite égalité de ses membres ; en même temps, l'Irlande entrait en contact avec d'autres Nations, au lieu de vivre toujours repliée sur elle-même.

SECTION II

La conduite de la politique étrangère Impériale

—

Jusqu'à une époque toute récente, c'est le Foreign Office seul qui avait la charge de la politique étrangère de tout l'Empire Britannique.

Cette politique, tenace et réaliste, avait, depuis plusieurs siècles, les mêmes objectifs. La position insulaire de la Grande-Bretagne, l'accroissement progressif de son domaine colonial et son désir d'hégémonie commerciale faisaient de sa suprématie navale un but nécessaire et suffisant. L'équilibre européen étant maintenu, et aucune des nations possédant les côtes de Flandres n'étant trop puissante, il fallait conserver la liberté des mers et établir des jalons le long des lignes maritimes qui faisaient communiquer le Royaume-Uni avec les Indes et tout son vaste Empire colonial.

Quelle influence le développement de cet Empire allait-il avoir sur la politique étrangère Britannique ?

Le rapport de Lord Durham avait laissé dans la sphère des affaires d'intérêt impérial toutes les relations avec les puissances étrangères. Jusqu'à la fin du xix^e siècle, les Dominions ne cherchèrent pas à s'immiscer dans la conduite des affaires étrangères de l'Empire, mais seulement à obtenir la liberté dans leurs traités commerciaux et dans leur politique d'immigration. Le Gouvernement Britannique ne les consulta pas sur sa politique étrangère, ni dans les Conférences Coloniales, ni dans d'autres

occasions, sauf en 1899, avant d'entreprendre la guerre du Transvaal ; les Dominions ne tenaient d'ailleurs pas à être consultés, craignant que cela n'entraînât leur participation aux charges et aux responsabilités de cette politique.

A la Conférence Impériale de 1911, le Premier Ministre du Royaume-Uni, M. Asquith, tout en proclamant l'autonomie interne complète des Dominions, déclara que la conduite des relations étrangères ne devait être exercée que par le Gouvernement Impérial. Cependant, au Comité de Défense Impériale qui siégea en même temps que la Conférence, Lord Grey fit un exposé de la situation internationale et demanda la collaboration des Dominions pour les questions de politique étrangère, mais le Premier Ministre du Canada fit échouer cette consultation et cette collaboration, craignant toujours les responsabilités et les charges militaires qu'elles entraîneraient.

C'est pourquoi, en 1914, le Gouvernement Impérial prit seul la décision d'entrer en guerre, vu les circonstances urgentes et le manque de collaboration des gouvernements de l'Empire.

L'énorme et active participation des Dominions à la guerre fit envisager, par la Conférence Impériale de guerre, le rajustement des relations constitutionnelles des Dominions au sein de l'Empire et une résolution fut votée, proclamant la nécessité de ce rajustement qui « devrait reconnaître le droit des Dominions et de l'Inde à une voix adéquate dans la politique étrangère et les relations étrangères (1) » de l'Empire. Aussi les Domi-

(1) *Imp. War Conf.*, 1917, p. 5.

nions participèrent-ils aux négociations de paix et signèrent-ils les traités de 1919 sur un pied d'égalité avec les autres Puissances.

Cependant, dès 1920, les Dominions s'intéressèrent moins à la politique extérieure et revinrent à leurs préoccupations particulières et internes de 1914, c'est-à-dire surtout leur développement économique. Mais le gouvernement Britannique continuait à les consulter sur toutes les questions extérieures importantes et ce fut l'une d'entre elles, le renouvellement de l'alliance anglo-japonaise, qui fut une des principales causes de la réunion de la Conférence Impériale de 1921.

Dans cette Conférence, le problème de la politique étrangère de l'Empire Britannique fut envisagé dans son ensemble. « Les discussions révélèrent une opinion unanime quant aux lignes principales qui devaient être suivies par la politique Britannique et une profonde conviction que tout le poids de l'Empire devait être concentré derrière une entente et une action communes dans les affaires étrangères ». (1) C'était donc la conception d'une politique étrangère unitaire qui triomphait ; les Dominions étaient consultés pour son élaboration, mais c'était le Foreign Office qui la formulait.

Cependant, l'accord ne put se faire sur le renouvellement de l'alliance anglo-japonaise que désiraient l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais auquel le Canada était opposé à cause des méfiances qu'il soulèverait aux Etats-Unis. C'est de cette divergence de vues

(1) *Round Table*, septembre 1921 ; *The Imperial Conference*, p. 747.

que naquit la Conférence de Washington, où, vu la forme de l'invitation, il n'y eut qu'une délégation de l'Empire Britannique au sein de laquelle les Dominicains étaient représentés. Le but de cette procédure était, suivant les paroles de Sir Robert Borden, de « réconcilier le principe de l'unité diplomatique dans les relations internationales avec le principe de l'autonomie coordonnée pour chaque Nation se gouvernant elle-même » (1).

Faisons le point à ce moment — si l'on peut s'exprimer ainsi — car c'est le 6 décembre 1921 que fut signé le Traité anglo-irlandais. Dans un discours qu'il prononça à propos de ce Traité, le 14 décembre 1921, à la Chambre des Communes, le Premier Ministre Lloyd George déclara : « depuis la guerre, les Dominions ont obtenu des droits égaux à ceux de la Grande-Bretagne dans le contrôle de la politique étrangère de l'Empire... l'instrument de la politique étrangère de l'Empire est le Foreign office britannique... mais les Dominions réclament une voix dans la détermination, des lignes de notre politique... l'Irlande partagera les droits de l'Empire et les responsabilités de l'Empire. Elle prendra sa part avec les autres Etats libres dans la discussion de la politique impériale » (2).

Dans les années qui suivirent sa formation, l'Etat Libre d'Irlande, absorbé par la guerre civile et par sa réorganisation intérieure, ne participa pas beaucoup à l'élaboration de la politique étrangère impériale.

La conception d'une politique extérieure unitaire fut

(1) Cité dans LOWELL et DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 602.

(2) Cité par SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, p. 16 et suiv.

bientôt mise en échec, lors de l'incident de Chanak (septembre 1922) et des négociations de Lausanne, où le Canada, tout en montrant peu d'intérêt pour la politique européenne, refusa de partager les responsabilités d'une politique sans avoir été consulté.

Pour éviter le retour de pareils incidents, et pour déterminer les bases générales de la politique extérieure de l'Empire, le Secrétaire Britannique aux Affaires Etrangères, Lord Curzon, fit à la Conférence Impériale de 1923 un exposé complet de la situation internationale, suivi d'une discussion à laquelle participèrent les Premiers Ministres des Dominions et le Vice-Président du Conseil Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande (1). Cette discussion porta principalement sur la question des réparations, sur la politique envers la Turquie, sur la Conférence de Washington et sur la Société des Nations. Mais le vote de la résolution sur les Traités, que nous avons déjà analysée, fit une large brèche dans la conception d'une politique unitaire de l'Empire. Les Dominions — donc l'Etat Libre — sont désormais libres de suivre ou non les directives du Foreign Office, comme le démontre le dernier paragraphe de la section des relations extérieures, dans le rapport de la Conférence :

« Cette Conférence est une Conférence des représentants des divers gouvernements de l'Empire ; ses vues et ses conclusions sur la politique étrangère sont nécessairement sujettes à l'action des gouvernements et des Parlements des diverses parties de l'Empire et elle espère

(1) Cf. *Imp. Conf.*, 1923 ; *Sum. of proc.*, p. 10-13.

que le résultat de ses délibérations aura leur approbation » (1).

La consultation et la collaboration des divers gouvernements de l'Empire dans les affaires d'intérêt commun — prévues dans la résolution sur les Traités — furent délibérément violées par le gouvernement britannique, lorsqu'il négocia et signa seul le Traité de Locarno (16 octobre 1925). Comme dans le projet du Traité de garantie anglo-franco-américain de 1919, une clause en excluait bien les Dominions. L'article 9 était en effet ainsi rédigé :

« Le présent traité n'imposera aucune obligation à aucun des Dominions britanniques ou à l'Inde, à moins que le Gouvernement de ce Dominion ou de l'Inde ne signifie qu'il accepte ces obligations ».

Mais, comme le fait remarquer Duncan Hall (2), la violation de la garantie donnée par la Grande-Bretagne aux frontières franco-allemandes entraînerait probablement les Dominions dans une guerre en leur qualité de membres de la Société des Nations, bien qu'aucun d'entre eux n'ait accepté les obligations du Traité de Locarno.

Ce refus des Dominions d'accorder leur garantie, en signant le Traité de Locarno, nécessitait une nouvelle réglementation des rapports des membres du Commonwealth dans la conduite de la politique étrangère.

A la Conférence Impériale de 1926, Sir Austen Chamberlain fit un exposé de la situation internationale et une discussion générale s'ensuivit, à laquelle prit part

(1) *Imp. Conf.*, 1923 ; *Sum. of proc.*, p. 13.

(2) Dans LOWELL et DUNCAN HALL, *op. cit.*, p. 613.

M. O'Higgins, Vice-Président du Conseil Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande et Ministre de la Justice (1).

Le Comité des relations inter-impériales examina quelques points particuliers des relations extérieures de l'Empire (2). Il décida qu'aucun membre du Commonwealth n'accepterait immédiatement la juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale, prévue dans certains cas par l'article 36, § 2 du statut de la Cour. Il s'occupa aussi de l'adhésion des Etats-Unis au protocole établissant la Cour Permanente de Justice Internationale. Enfin, et surtout, il approuva complètement la politique suivie par le gouvernement Britannique à Locarno et le félicita de ses efforts en vue de maintenir la paix.

Le Comité révisa la résolution sur les Traités, qui ne correspondait plus, sur certains points, à l'égalité de statut proclamée au début du rapport Balfour ; elle décida d'en appliquer les principes à la conduite générale de la politique extérieure. L'essentiel de cette conduite future est exprimé par cette phrase que nous avons déjà citée : « nous sommes d'avis que la considération maîtresse à la base de toutes les discussions de ce problème doit être que ni la Grande-Bretagne, ni les Dominions ne doivent être engagés à accepter des obligations actives, sauf avec l'assentiment défini de leur propre gouvernement » (3). La répugnance des Dominions à souscrire aux engagements de Locarno et, d'une

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 30-31.

(2) *Ibid.*, p. 28-29.

(3) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 26.

manière générale, à participer à la politique extérieure de l'Empire, a donc conduit à la pleine liberté, pour la Grande-Bretagne, de suivre la politique qu'elle désire — quitte à consulter les Dominions dans les affaires graves, c'est-à-dire, dans celles qui imposent des obligations actives à tous les membres du Commonwealth. C'est donc l'échec complet de la politique extérieure unitaire, étant donné surtout la mauvaise organisation des procédés de communication entre les divers gouvernements.

Dans son discours du 15 décembre 1926 à la Dail, le Ministre des Affaires Etrangères de l'Etat Libre se félicita du progrès fait dans le domaine des relations extérieures par la Conférence. Il déclara que le retard dans ce domaine était dû à la date encore récente où les Dominions avaient pris le contrôle de leurs affaires extérieures, à l'emploi fréquent du Foreign Office et du service diplomatique britannique, enfin au manque d'intérêt dans l'opinion publique pour ces questions. La solution actuelle, tout en maintenant l'unité du Commonwealth par l'allégeance commune à la Couronne et la consultation entre gouvernements sur les questions d'intérêt commun, a accordé à l'Etat Libre le droit exclusif de contrôler ses propres affaires extérieures (1).

Une des premières manifestations de ce droit a été la participation de l'Etat Libre à la signature du Pacte Kellogg ou « pacte de renonciation à la guerre », signé à Paris, le 27 août 1928.

(1) *Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 718 et suiv.

La correspondance préliminaire entre le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Kellogg, et M. Briand fut communiquée à la Grande-Bretagne seule ; celle-ci consulta les Dominions et accepta le projet de Pacte en formulant quelques réserves et après s'être mis d'accord avec les Dominions. Des invitations séparées à prendre part au futur traité furent envoyées par le gouvernement Américain aux Dominions et à l'Inde ; pour l'Etat Libre d'Irlande, comme pour le Canada, l'invitation leur fut adressée directement, le 22 mai 1928, par l'intermédiaire de leurs Ministres Plénipotentiaires à Washington. Ils répondirent également par la voie diplomatique, le 30 mai. Le 17 juillet, une note du Ministre des Affaires Etrangères de l'Etat Libre d'Irlande, contenant l'acceptation du texte du Traité proposé par le Gouvernement des Etats-Unis, fut remise au Ministre des Etats-Unis à Dublin.

A la cérémonie de la signature du Pacte Kellogg, M. Cosgrave, Président du Conseil Exécutif, représenta l'Etat Libre d'Irlande.

En acceptant cette invitation des Etats-Unis, l'Etat Libre a fait son premier grand pas dans les affaires extérieures et a ainsi prouvé son absolue liberté internationale. A l'heure actuelle, il se repose souvent sur la grande expérience politique de la Grande-Bretagne qui lui fait encore défaut. La signature du Pacte Kellogg prouve qu'il commence à s'intéresser à la politique internationale et qu'il y jouera un rôle lorsque ses gouvernants le jugeront bon.

SECTION III

La Défense Impériale

La coopération entre la Grande-Bretagne et ses Dominions pour la défense de l'Empire Britannique est apparue bien avant la coopération dans la conduite de la politique extérieure.

Dès les premières Conférences Coloniales, le gouvernement Britannique chercha à se décharger sur les Colonies autonomes du poids de la défense de l'Empire tout entier. Les dernières garnisons militaires britanniques furent retirées des Dominions au début de ce siècle et ceux-ci assumèrent leur propre défense locale.

C'est à cette époque — après la guerre du Transvaal — que fut institué le Comité de Défense Impériale, réorganisé en 1904 et qui existe toujours. Ses fonctions sont purement consultatives, les cabinets de Grande-Bretagne et des Dominions décidant en dernier ressort. Le Premier Ministre de Grande-Bretagne en a la présidence et il peut y convoquer les ministres qu'il désire.

L'élasticité de cette organisation permettait donc d'y faire entrer des représentants des Dominions lors de la discussion des questions qui les intéressaient. C'est un point sur lequel insista la Conférence Impériale de 1911, lorsqu'elle vota une résolution à cet effet qui fut reproduite à la Conférence Impériale de 1926. A la veille de la guerre, le Canada et l'Afrique du Sud eurent aussi leurs Comités de Défense. Un Conseil de Défense fut

créé en 1924 dans l'Etat Libre d'Irlande par le « Ministers and Secretaries Act ».

A la Conférence Impériale de 1907, le problème de la défense avait été envisagé dans son ensemble et, en 1909, s'était réunie à Londres une Conférence spéciale pour la défense, qui avait décidé la création d'un Etat-major impérial, avec des Etats-majors généraux dans chacun des Dominions.

Cette Conférence s'était principalement occupée de la défense navale de l'Empire, sous la menace des armements navals allemands. Le principe de la création de flottes particulières aux Dominions fut approuvé, bien que le gouvernement Britannique eût préféré le maintien de contributions à la marine Impériale. Un accord conclu en 1911 entre les Gouvernements du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie prévoyait la collaboration des flottes en temps de paix et en temps de guerre. Mais, en 1914, les Dominions n'avaient pas encore de flottes importantes et tout le poids de la guerre navale reposa sur la flotte Britannique.

L'aide militaire des Dominions fut, au contraire, beaucoup plus considérable. D'importants corps expéditionnaires avec leurs officiers, et quelquefois même leurs généraux, combattirent en France ; légalement, ils pouvaient rester sous le contrôle du Gouvernement et du Parlement des Dominions. Le Gouvernement Canadien envoya même à Londres un Ministre des Forces militaires d'Outre-mer, chargé d'organiser et surveiller toutes les troupes canadiennes. Grâce à cette coopération militaire, les forces des Dominions — et surtout du

Canada — restèrent autonomes, tout en collaborant étroitement avec les armées alliées.

Cette collaboration active prit fin en 1919 et, depuis lors, le problème de la défense de l'Empire a été envisagé par toutes les Conférences Impériales. C'est surtout de la défense navale dont s'occupa la Conférence de 1921. Il n'était plus question de conserver les forces navales des Dominions sous le contrôle Britannique, mais il fallait avoir une politique navale pour faire face à l'augmentation croissante de la marine américaine. Cependant, tout en reconnaissant la nécessité d'avoir une flotte impériale égale au moins à la flotte de n'importe quelle autre puissance, la Grande-Bretagne et les Dominions ne purent se mettre d'accord sur la méthode à suivre et en remirent la discussion après la réunion de la Conférence de Washington.

Cette discussion fut reprise à la Conférence de 1923, avec la participation des délégués de l'Etat Libre d'Irlande. La nécessité de la défense des territoires et des routes maritimes de l'Empire fut affirmée, mais une liberté absolue fut laissée aux Gouvernements et aux Parlements pour décider de leur collaboration effective. Chaque partie de l'Empire devait pourvoir à sa propre défense locale; on suggéra le développement des forces aériennes et on constata l'intérêt porté par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde à la construction d'une base navale à Singapour.

A la Conférence de 1926, la question de la défense fut discutée par les Premiers Ministres de Grande-Bretagne et des Dominions. Des résolutions furent votées, dont

beaucoup ne firent que reproduire celles des Conférences précédentes. Les Ministres furent d'accord pour regretter le peu de progrès faits dans la réduction et la limitation des armements. On continua à préconiser l'application de principes identiques dans l'organisation des forces militaires de la Grande-Bretagne et des Dominions et la collaboration entre les Etats-Majors.

Aucun progrès important n'a donc été fait depuis la guerre au point de vue de la coopération pour la défense. Dès le retour de leurs troupes, les Dominions se sont désintéressés de la question militaire. Quant à la défense navale de l'Empire, elle est toujours assumée par la flotte Britannique ; les Dominions n'ont pour ainsi dire pas de marine, pour des raisons d'économie principalement. Ils savent qu'ils seront protégés par la flotte impériale, si le besoin s'en fait sentir.

L'Etat Libre d'Irlande se trouve aussi sous la protection de la flotte Britannique, mais, comme nous l'avons vu plus haut, cette situation découle du Traité du 6 décembre 1921. D'après l'article 6 du Traité, la défense par mer de l'Irlande est assurée par les forces impériales jusqu'à ce qu'une Conférence entre les deux Gouvernements en ait décidé autrement. Cette Conférence, qui devait se tenir à la fin de l'année 1926, a été repoussée à cause de la Conférence Impériale et elle ne s'est pas encore réunie.

En ce qui concerne les forces militaires, l'article 8 du Traité dit :

« En vue d'assurer l'observation du principe de la limitation internationale des armements, si le Gouver-

nement de l'Etat Libre d'Irlande établit et maintient des forces militaires de défense, l'importance de ces forces par rapport aux forces entretenues par la Grande-Bretagne sera dans la même proportion que la population de l'Irlande par rapport à la population de la Grande-Bretagne ».

Jusqu'en 1925, cette proportion a été fortement dépassée à cause des troubles continuels, mais elle est maintenant observée. Bien que la base de cette proportion pour l'Etat Libre soit la population de l'Irlande toute entière — si l'on s'en tient aux termes du Traité, — les forces militaires de l'Etat Libre ne seraient pas suffisantes pour le défendre contre une invasion, sa population étant peu nombreuse. Là encore, le concours de la Grande-Bretagne sera nécessaire.

Mais, dans les circonstances normales, l'Etat Libre a le contrôle exclusif de ses troupes, comme le déclare l'article 46 de la Constitution :

« L'Oireachtas a le droit exclusif d'ordonner l'entretien sur le territoire de l'Etat Libre d'Irlande des forces armées qui sont mentionnées dans le Traité ; toutes ces forces seront placées sous l'autorité de l'Oireachtas ».

Le Parlement de l'Etat Libre a donc les mêmes droits que les Parlements des Dominions pour sa défense militaire. Quant à la défense navale, elle est encore réservée uniquement à la marine Britannique ; nous avons vu que, pratiquement, les Dominions ne pourraient pas défendre seuls leurs côtes, n'ayant qu'une marine à l'état embryonnaire. M. Lloyd George a, de plus, déclaré que les dispositions navales du Traité, nécessitées par

la proximité et l'interdépendance des deux îles, n'influaient en rien sur la situation de l'Etat Libre au sein du Commonwealth (1).

Dans le domaine de la défense, l'Etat Libre d'Irlande continuera à coopérer avec les autres Nations du Commonwealth et à en discuter les problèmes dans les Conférences Impériales. Comme les Dominions, il trouve avantageux d'en laisser la charge principale à la Grande-Bretagne.

SECTION IV

Le rajustement Constitutionnel de l'Empire Britannique

Nous avons déjà étudié la diminution progressive des liens légaux qui unissaient l'Etat Libre d'Irlande et tous les Dominions à la Grande-Bretagne ; d'un autre côté, nous avons vu que l'autonomie croissante des grandes Communautés de l'Empire Britannique leur avait permis de donner leur avis sur la conduite de la politique extérieure de l'Empire. Il est évident cependant que les réunions de la Conférence Impériale ne sont pas assez fréquentes pour permettre une collaboration utile des membres du Commonwealth ; d'autre part, ces réunions ne peuvent pas être plus nombreuses, étant donné l'éloignement des Dominions et la longue absence qui en résulte pour les Premiers Ministres,

(1) Cf. Appendice, p. 222,

absence incompatible avec leurs fonctions de chefs de Gouvernement.

Il a donc fallu qu'il y ait d'autres organes qui permettent une collaboration et une consultation fréquentes entre les divers gouvernements du Commonwealth. Nous allons dire quelques mots des organes qui existaient avant la création de l'Etat Libre, voir comment l'Etat Libre a pris modèle sur les autres Dominions, enfin décrire l'évolution qui s'est produite dans ces dernières années sous la pression des événements.

Avant la guerre — et jusqu'à ce que le rapport Balfour ait officiellement constaté que ce rôle ne correspondait plus à la pratique constitutionnelle actuelle — le Gouverneur général était, outre le représentant de la Couronne, le représentant du gouvernement Britannique dans les Dominions. Suivant les directives du gouvernement Impérial, il était la voie ordinaire de communication entre le gouvernement du Dominion où il résidait et le « Colonial Office ».

C'est ce « Colonial Office » qui était chargé de conduire les relations entre le Royaume-Uni et le reste de l'Empire, aussi bien les Dominions que les Colonies de la Couronne. A sa tête était un ministre responsable, le Secrétaire d'Etat pour les Colonies, assisté de Sous-Secrétaires et d'Assistants, chacun à la tête d'une grande Division.

De leur côté, les Dominions avaient un représentant à Londres, depuis que le Canada y eut nommé un Haut Commissaire en 1878. Mais les fonctions de celui-ci étaient purement commerciales et financières ; pour lui

confier une mission politique, il aurait fallu que le Haut Commissaire fit partie du Cabinet du Dominion qu'il représentait — ce qui ne se produisit que dans le cas du Canada et pour un temps assez limité.

Pendant la guerre, la présence des Premiers Ministres des Dominions à Londres, comme membres du Cabinet Impérial de Guerre et de la Conférence Impériale de Guerre, montra combien cette collaboration intime était nécessaire et fructueuse. Mais elle cessa dès 1920, ayant cependant créé un précédent utile et s'étant surtout occupée de la continuer en temps normal. A cet effet, plusieurs résolutions avaient été votées en 1917 et 1918 par la Conférence et le Cabinet Impériaux de Guerre.

Elles déclaraient que le changement dans les relations entre la Grande-Bretagne et les Dominions nécessitait un changement dans les moyens de communications entre les divers gouvernements. Un premier pas fut fait lorsque l'on décida que les Premiers Ministres des Dominions pourraient correspondre directement avec le Premier Ministre du Royaume-Uni, c'est-à-dire sans passer par l'intermédiaire du « Colonial Office ». Il avait aussi été décidé qu'une Conférence Impériale spéciale se tiendrait après la guerre pour envisager le problème du rajustement constitutionnel de l'Empire.

La question fut discutée à la Conférence Impériale de 1921, qui écarta définitivement le projet d'une Conférence spéciale comme contraire au libre développement des relations constitutionnelles de l'Empire, dont les résultats avaient été si heureux jusqu'ici. Elle vota, d'autre part, une résolution qui, tout en préconisant

l'amélioration du système de communications actuelles, ne fournissait aucune solution. Elle recommandait seulement une réunion plus fréquente de la Conférence, ce qui était pratiquement à peu près impossible. Elle rappelait le droit qu'ont les Premiers Ministres de correspondre entre eux et le droit qu'ont les Dominions d'avoir comme représentants à Londres des membres de leur Cabinet.

Telle était la situation lors de l'entrée de l'Etat Libre d'Irlande au sein du Commonwealth.

Le Traité prévoyait la nomination d'un Gouverneur Général dont le rôle serait déterminé par la pratique constitutionnelle canadienne ; c'est dire qu'il ne fut jamais le représentant du gouvernement Britannique, mais seulement le représentant de la Couronne.

Un Haut Commissariat Irlandais à Londres fut créé et confié à M. James Mac Neill qui devint quelques années plus tard Gouverneur de l'Etat Libre et fut remplacé par M. Smiddy, Ministre de l'Etat Libre à Washington. Leurs fonctions devaient être en principe plus commerciales que politiques, mais ils profitèrent de la tendance à confier un certain rôle diplomatique aux Hauts Commissaires des Dominions. Depuis longtemps, les Hauts Commissaires avaient parfois représenté leurs gouvernements dans les Conférences Impériales et dans les négociations commerciales avec les puissances étrangères ; mais ces fonctions quasi diplomatiques ne les empêchaient pas de rester de simples fonctionnaires.

D'après la résolution de la Conférence de 1918, le Premier Ministre de l'Etat Libre pouvait correspondre

directement avec le Premier Ministre de Grande-Bretagne ; la proximité des deux capitales permettait même des entrevues fréquentes si besoin en était — gros avantage sur les autres Dominions.

Enfin, l'assimilation de l'Etat Libre d'Irlande au Canada amenait les affaires Irlandaises au « Colonial Office » (1). Auparavant, il existait un « Irish Office » qui dépendait du Secrétaire principal pour l'Irlande, dont la charge fut abolie en septembre 1922. « L'Irish Office » ne fut cependant pas supprimé de suite, mais s'occupa encore de nombreuses affaires administratives qui provenaient du transfert au Gouvernement de l'Etat Libre des fonctions assumées jusqu'alors par le Gouvernement Britannique. Bien des affaires soulevaient des questions constitutionnelles importantes, comme celles du transfert des propriétés de l'Etat, des indemnités et des dommages à accorder aux fonctionnaires congédiés ou aux victimes des troubles — affaires qui ne sont pas encore toutes réglées. « L'Irish Office » cessa définitivement d'exister le 1^{er} avril 1924 et tout le travail concernant l'Etat Libre incomba dès lors au « Colonial Office ».

Aussitôt, pour donner satisfaction à l'Etat Libre et aux autres Dominions, on détacha du Colonial Office le « Dominion Office », à la tête duquel devait se trouver un Secrétaire d'Etat responsable. Il était assisté d'un Sous-Secrétaire d'Etat parlementaire et d'un Sous-Secrétaire d'Etat permanent, ce dernier ayant lui-même sous ses ordres, trois directeurs, chacun à la tête d'un Dépar-

(1) Cf. Sir GEORGE W. FIDDES, *The Dominions and Colonial Office*, C. XIX.

tement. L'un d'eux avait dans son département les affaires concernant l'Etat Libre, ainsi que celles du Canada et de Terre-Neuve.

Cette réforme est restée assez théorique, étant donné que, pour le moment, les fonctions de Sous-Secrétaire d'Etat pour les Dominions restent confondues avec celles de Sous-Secrétaire d'Etat aux Colonies. M. Amery les exerce toutes deux depuis l'avènement du gouvernement conservateur en 1925.

C'est sous le gouvernement travailliste qui le précéda immédiatement, que M. Ramsay Mac Donald proposa la réunion d'une Conférence destinée à envisager le problème des moyens de communication et de consultation de l'Empire, par un télégramme envoyé le 13 juin 1924 aux Premiers Ministres de tous les Dominions. Il proposait la réunion de cette Conférence au mois d'octobre et espérait qu'on y trouverait la possibilité pour les divers gouvernements de prendre les décisions communes rapides et de rendre les résolutions des Conférences Impériales plus effectives.

Le principe d'une Conférence spéciale à ce sujet fut repoussé par l'Afrique du Sud et aussi par l'Australie, qui suggéra la création d'une branche des Affaires Etrangères dans les Hauts Commissariats ainsi que des communications plus fréquentes entre les Premiers Ministres. Devant l'acceptation des autres Dominions — en particulier de l'Etat Libre d'Irlande — l'Australie et l'Afrique du Sud cessèrent leur opposition, mais, lors de l'avènement du Gouvernement Conservateur, M. Amery retira la proposition de M. Mac Donald.

La nécessité de l'amélioration du système de communication et de consultation dans l'intervalle des Conférences Impériales se faisait pourtant sentir d'une façon urgente, étant donné surtout le droit — récent — des Dominions d'être consultés sur toutes les questions politiques les intéressant et le seul rôle de souverain constitutionnel que jouera désormais le Gouverneur Général. Une résolution dans ce sens fut insérée dans le rapport Balfour, mais laissait la solution de la question à une entente entre les divers gouvernements.

C'est vers le système d'une représentation diplomatique dans les capitales des Dominions — système préconisé depuis de longues années — que s'est orienté le Gouvernement Britannique. En juin 1928, M. Amery annonça la nomination d'un Haut-Commissaire Britannique à Ottawa qui fut faite peu après. « Il fallait éviter à la fois le choix d'une personnalité diplomatique dont le ton eût suggéré l'Ambassade Etrangère et celui d'une personnalité politique trop importante, où la susceptibilité canadienne eût pu suspecter je ne sais quelle arrière-pensée d'intrusion : le choix s'est porté sur un Haut Fonctionnaire de l'« Oversea Trade Department », ce qui donne à la nouvelle fonction l'aspect d'un Haut Commissariat demi-commercial ; mais il est permis de penser qu'à côté les informateurs politiques ne manqueront pas » (1).

Lors de la réception de Sir William Clark à Ottawa, le Premier Ministre Canadien Mackenzie King apprécia

(1) A. SIEGFRIED, *Le nouveau statut du Canada* (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1928, p. 196).

cette innovation à sa valeur lorsqu'il dit : « Je crois que c'est un des pas les plus importants vers la coopération effective entre les Gouvernements Britannique et Canadien, avec bénéfice pour tous les deux et pour l'unité de tout l'Empire. C'est un des moyens les plus efficaces que l'on ait trouvé pour empêcher la Couronne d'être comprise dans une controverse possible qui pourrait s'élever entre les différents gouvernements dont Sa Majesté est le chef » (1).

Rien ne saurait mieux exprimer l'importance de ce nouveau poste.

A l'heure actuelle, le gouvernement Britannique n'a que des représentants officieux auprès des gouvernements des autres Dominions, mais il est permis de croire que l'exemple du Canada sera bientôt suivi.

En ce qui concerne l'Etat Libre d'Irlande, la question se pose d'une façon beaucoup moins urgente pour la raison que nous avons indiquée tout à l'heure : la proximité de Londres et de Dublin permet des communications rapides entre les ministres des deux Cabinets et même des entrevues fréquentes, si elles sont nécessaires. Mais l'intérêt croissant que prend le gouvernement de l'Etat Libre à la politique mondiale l'incitera à avoir, outre des Ambassadeurs dans les principales capitales, des Hauts Commissaires à fonctions diplomatiques, non seulement à Londres, mais dans les capitales de tous les Dominions.

La nomination d'un Haut Commissaire Britannique

(1) *Le Temps*, 6 novembre 1928

à Ottawa est l'embryon d'une représentation diplomatique à l'intérieur du Commonwealth qui permettra une collaboration et une coopération parfaite de tous ses membres.

CHAPITRE V

L'Etat Libre d'Irlande et la Société des Nations

C'est le 10 septembre 1923 que l'Etat Libre d'Irlande fut admis comme membre de la Société des Nations par un vote unanime de la quatrième Assemblée.

Après avoir étudié en détail cette admission, puis le rôle actuel et possible de l'Etat Libre dans l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations, nous examinerons son activité dans le cadre de la Société. Nous parlerons un peu, à ce propos, de la part prise par tous les Dominions dans les travaux de la Société et nous insisterons surtout sur la question de l'enregistrement du traité anglo-irlandais et l'attitude de tout le Commonwealth vis-à-vis du problème de la Sécurité. Dans ces questions, nous constaterons parfois la divergence des points de vue du gouvernement Britannique et des gouvernements des Dominions ; parfois aussi, nous verrons leur entente pour aboutir à des solutions communes.

SECTION PREMIÈRE

L'admission de l'Etat Libre d'Irlande et sa représentation dans la Société des Nations

§ 1. — Admission de l'Etat Libre d'Irlande

L'article premier du Pacte de la Société des Nations débute ainsi :

« Sont membres originaires de la Société des Nations ceux des signataires dont les noms figurent dans l'Annexe du présent Pacte... ».

Parmi ces noms, nous relevons ceux des Dominions : le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande. On y a ajouté celui de l'Inde, ce qui est en contradiction avec les conditions exigées pour être membre de la Société, c'est-à-dire : « un Etat, un Dominion ou une Colonie qui se gouverne librement » (1). L'Inde, en effet, n'est pas encore dotée d'un Gouvernement pleinement responsable.

Les Dominions sont donc membres de la Société des Nations depuis la mise en vigueur du Traité de Versailles, en tête duquel figure le Pacte.

L'article premier du Pacte prévoit également l'accèsion d'Etats nommés dans l'Annexe et qui ne sont pas signataires des Traités de Paix, ainsi que l'admission d'autres membres :

« Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens ».

Dès la signature du Traité avec l'Angleterre, le Gou-

(1) Article 1^{er} du Pacte.

vernement Provisoire de l'Etat Libre d'Irlande se préoccupa de l'admission de l'Etat Libre dans la Société des Nations. Comme le Traité était muet à ce sujet et que certaines de ses dispositions concernant la défense navale et militaire pouvaient paraître amoindrir le statut de l'Irlande, le Premier Ministre Britannique, Lloyd George, écrivit, le 13 décembre 1921, une lettre au Président de la Dail Eireann dans laquelle il disait :

« Ces dispositions n'influent en aucune manière sur la situation de l'Etat Libre d'Irlande au sein du Commonwealth ou sur ses titres à être représenté comme le Canada à l'Assemblée de la Société des Nations... Nous sommes prêts à appuyer sa demande d'occuper un rang similaire aux nations du Commonwealth dans la Société des Nations dès que la Constitution (d'Irlande) sera entrée en vigueur » (1).

Fort de cette assurance, quelques mois après la mise en vigueur du Traité, le gouvernement de l'Etat Libre adressa, de sa propre initiative, le 17 avril 1923, au Secrétaire Général de la Société, une demande d'admission (2). Il prenait l'engagement de se soumettre à toutes les obligations qui découlaient du Pacte.

Afin de permettre au gouvernement de tenir cet engagement et de donner toutes les garanties nécessaires, particulièrement en ce qui concernait ses forces et ses armements militaires, navals et aériens, une loi fut promulguée le 8 août 1923. Cette loi, votée par le Parlement de l'Etat Libre, porte le titre de : « League of Nations

(1) Cf. Appendice, p. 222.

(2) Appendice. p. 237.

(Guarantee) Act n° 41, 1923 » (1) ; elle approuve la demande d'admission de l'Etat Libre dans ces termes :

« Considérant que le Conseil Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande a demandé à la Société des Nations que l'Etat Libre, constituant un Etat qui se gouverne librement, soit admis comme membre de la Société des Nations et que l'Oireachtas donne sa pleine approbation à cette demande... ».

Une délégation Irlandaise fut envoyée à la quatrième Assemblée de la Société qui se réunissait à Genève au mois de septembre 1923. Cette délégation adressa la lettre suivante au Secrétaire Général de la Société des Nations :

« J'ai l'honneur de vous informer que la délégation Irlandaise à la Société des Nations, actuellement à Genève, est chargée d'appeler spécialement l'attention sur deux des documents qui ont été soumis à la Société des Nations, savoir : la copie du Traité entre l'Irlande et la Grande-Bretagne et la copie de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande, en signalant particulièrement l'article 49 de la Constitution, et de dire que la demande d'admission de l'Etat Libre d'Irlande comme membre de la Société des Nations est faite en vertu d'un pouvoir reçu expressément de notre Pouvoir Législatif. Ce pouvoir est conditionné par les dispositions de ces deux documents et en particulier par l'article 49 de la Constitution ci-dessus visé » (2).

La délégation voulait ainsi attirer l'attention de l'As-

(1) Appendice, p. 238.

(2) *Statut et Constitution*, p. 46.

semblée sur le pouvoir exclusif de l'Oireachtas de décider la participation de l'Etat Libre à une guerre.

Le 31 août 1923, le Conseil de la Société des Nations prit acte de la demande d'admission et vota la résolution suivante :

« Le Conseil, vu la demande d'admission de l'Etat Libre d'Irlande à la Société des Nations, prie la Commission Permanente Consultative pour les questions militaires navales et aériennes, d'examiner du point de vue technique, militaire, naval et aérien, aux fins de l'article premier du Pacte, la demande d'admission de l'Etat Libre d'Irlande » (1).

Cette Commission, prévue par l'article 9 du Pacte, procéda à l'examen demandé en se basant sur le Traité et la Constitution, ainsi que sur les déclarations du gouvernement au sujet de l'importance des forces militaires de l'Etat Libre. Elle formula l'avis suivant :

« La Commission Permanente Consultative, reconnaissant que l'Etat Libre d'Irlande constitue une partie de l'Empire Britannique, que le statut militaire, naval et aérien de l'Irlande a déjà été fixé par l'Acte de Constitution de l'Etat Libre de 1922 et que l'effectif des forces entretenues par l'Etat Libre sera déterminé finalement par les besoins mutuels de l'Etat Libre et des autres parties de l'Empire Britannique, estime qu'il n'y a pas lieu de proposer des modifications au statut militaire, naval et aérien de l'Etat Libre d'Irlande, tel qu'il résulte des dispositions ci-dessus. Estime, d'autre part,

(1) *J. O. S. d. N.*, 4^e année, 11 nov. 1923, p. 1268.

qu'au point de vue militaire, naval et aérien, le statut actuel des forces de l'Etat Libre d'Irlande ne constitue pas un empêchement à son admission au sein de la Société des Nations » (1).

La demande d'admission de l'Etat Libre fut soumise à l'Assemblée dès sa réunion et elle la renvoya à sa sixième Commission, chargée des questions politiques. Un Sous-Comité de celle-ci l'examina le 6 septembre 1923, en suivant le questionnaire d'usage pour les demandes d'admission.

« 1^o La demande d'admission de l'Etat Libre d'Irlande fut-elle régulière ? — Oui.

2^o L'Etat Libre d'Irlande est-il reconnu *de jure* ou *de facto* et par quels Etats ? — L'Etat Libre est un Dominion formant partie de l'Empire Britannique sous les mêmes conditions que les autres Dominions qui sont déjà membres de la Société.

3^o L'Etat Libre d'Irlande possède-t-il un gouvernement stable et des frontières nettement définies ? — Oui. Le Traité Anglo-Irlandais prévoit le règlement des frontières.

4^o L'Etat Libre se gouverne-t-il librement ? — Oui.

5^o Quels ont été les actes et déclarations de l'Etat Libre : *a*) en ce qui concerne ses engagements internationaux ; *b*) en ce qui concerne les stipulations de la Société des Nations pour la question des armements.

Pour *a*), le Sous-Comité se base sur la lettre du Ministre des Affaires Etrangères datée du 17 avril 1923. De plus,

(1) *J. O. S. d. N.*, *ibidem*, p. 1478.

la « League of Nations (Guarantee) Act 1923 » a été votée par le Parlement Irlandais (nous avons déjà fait allusion à ces textes).

Pour *b*), il y a un rapport de la Commission Permanente Consultative pour les questions militaires, navales et aériennes qui déclare remplies toutes les conditions nécessaires en se basant sur l'entente de l'Irlande et des autres parties de l'Empire Britannique (nous avons déjà cité ce rapport p. 151-152) » (1).

Ce rapport du Sous-Comité fut discuté le 8 septembre à la sixième Commission qui vota, à l'unanimité, la motion d'admission.

Enfin, au cours de sa quatrième séance plénière, le 10 septembre 1923, l'Assemblée fut saisie du rapport de la sixième Commission et procéda au vote sur l'admission de l'Etat Libre d'Irlande. Celui-ci obtint l'unanimité des suffrages des 46 membres représentés à l'Assemblée.

Après un rapport de la Commission de vérification des pouvoirs des délégués, le Président du Conseil Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande, M. Cosgrave, prononça un discours chaleureusement applaudi par toute l'Assemblée et dans lequel il disait notamment :

« Après des souffrances prolongées et des sacrifices nombreux, un Traité International a enfin apporté la paix à l'Irlande... L'Irlande se lie aujourd'hui à toutes les nations dont les délégués constituent cette Assemblée par l'engagement solennel d'exercer les pouvoirs de sa souveraineté à promouvoir la paix, la sécurité, le bonheur

(1) *J. O. S. d. N.*, Supplément spécial, n° 19, p. 28.

et le bien-être économique, intellectuel et moral du genre humain... » (1).

Depuis le 10 septembre 1923, l'Etat Libre d'Irlande est donc représenté à chaque Assemblée de la Société des Nations par une délégation de trois membres n'ayant qu'une seule voix comme tous les autres membres (article 3 du Pacte). Elle a aussi un représentant permanent auprès de la Société des Nations qui, d'après l'article VII du Pacte, jouit, « dans l'exercice de ses fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques ». Tous ces représentants sont nommés directement par le Gouvernement de l'Etat Libre, qui correspond aussi directement avec le Secrétariat de la Société.

Enfin, il contribue aux dépenses de la Société en versant annuellement une somme de 248.111, 14 fr. or.

§ 2. — Représentation de l'Etat Libre d'Irlande dans la Société

Dans le rapport de la sixième Commission, l'Etat Libre d'Irlande est mentionné comme un Dominion faisant partie de l'Empire Britannique. Or la question du statut des Dominions dans la Société des Nations a donné lieu à une controverse assez vive, due en particulier à la rédaction typographique de l'Annexe du Pacte. Dans la liste des membres originaires de la Société, on lit en effet :

.

BRÉSIL.

(1) *Statut et Constitution*, p. 48.

EMPIRE BRITANNIQUE.

CANADA.

AUSTRALIE.

AFRIQUE DU SUD.

NOUVELLE-ZÉLANDE.

INDE.

CHINE.

.

Cette rédaction n'est pas complètement satisfaisante pour les Dominions, en ce sens que, bien qu'ils soient reconnus membres séparés de la Société des Nations, on les groupe après l'Empire Britannique et non alphabétiquement, comme certains le désiraient. Elle l'est encore moins pour la Grande-Bretagne qui est totalement omise et n'est comprise que dans le terme général « Empire Britannique ». Cela provient probablement du fait que les représentants de la Grande-Bretagne à la Conférence de la Paix avaient les pleins pouvoirs sans limitation territoriale.

Si l'objet de la rédaction de l'Annexe avait été d'insister sur l'unité politique de l'Empire, l'effet opposé a été atteint, car cela a rendu les mots « Empire Britannique » synonymes de « Grande-Bretagne ».

Dans l'Assemblée, où les Dominions et l'Inde sont représentés chacun par une délégation séparée, la délégation qui siège et agit sous le nom d'Empire Britannique représente la Grande-Bretagne.

Au Conseil, la situation est différente.

L'article 4 du Pacte prévoit comme membre perma-

nent du Conseil un représentant de l'Empire Britannique. Ce délégué, qui est en général le Secrétaire d'Etat Britannique aux Affaires Etrangères, représente donc la Grande-Bretagne et aussi les parties de l'Empire qui ne sont pas membres de la Société des Nations. Représente-t-il également les Dominions ? Directement non. Cependant, comme, surtout depuis les résolutions de la Conférence Impériale de 1926, les gouvernements de l'Empire sont consultés sur toutes les questions qui peuvent les intéresser, les décisions du délégué Britannique au Conseil tiennent compte du point de vue des Dominions, qui sont ainsi indirectement représentés au Conseil.

D'autre part, comme le Pacte ne fait aucune différence entre les membres de la Société, il résulte de l'article 4 que, lorsqu'une question intéressant particulièrement un Dominion est portée devant le Conseil, ce Dominion a le droit d'y envoyer siéger un représentant. Le cas s'est présenté à plusieurs reprises, notamment lorsque le Conseil avait à discuter la question des mandats.

Les Dominions ont-ils aussi le droit d'être élus comme membres non permanents du Conseil, malgré la présence d'un représentant permanent de l'Empire Britannique ? La question est aujourd'hui résolue par l'affirmative depuis l'élection du Canada en 1927.

Les Dominions, d'ailleurs, s'étaient fait reconnaître ce droit dès le 6 mai 1919 par une lettre signée du Président Wilson, de MM. Clémenceau et Lloyd George et adressée à Sir Robert Borden, Premier Ministre du Canada :

« Une question ayant été soulevée quant à l'interpré-

tation de l'article 4 du Pacte, nous avons été priés par Sir Robert Borden d'exposer si nous sommes d'accord avec lui sur le fait que, d'après la véritable interprétation des premier et second paragraphes de cet article, des représentants des Dominions à gouvernement autonome de l'Empire Britannique peuvent être choisis ou nommés membres du Conseil. Nous n'avons pas d'hésitation en exprimant notre entier assentiment à cette vue. S'il y avait quelques doutes, ils seraient entièrement écartés par le fait que les articles du Pacte ne sont pas sujets à une interprétation étroite ou technique » (1).

Malgré ce document, plusieurs auteurs, dont le Professeur Keith, ont affirmé qu'il y avait peu de chances qu'un Dominion fut élu comme membre non permanent du Conseil, étant donné la représentation permanente de l'Empire Britannique (2). Les faits leur ont donné tort.

A la septième Assemblée de la Société des Nations, en septembre 1926, la candidature de l'Etat Libre d'Irlande à un siège au Conseil fut posée par le Ministre des Affaires Etrangères, Desmond Fitzgerald. Toynbee (3) écrit qu'il l'a probablement fait sans en avoir référé à Dublin, mais il est plus plausible de voir dans cette candidature une nouvelle affirmation de l'indépendance de l'Etat Libre vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Les représentants de l'Empire Britannique furent loin de favoriser cette candidature et l'Etat Libre n'obtint que dix voix

(1) Cité par HURST, *op. cit.*, p. 97.

(2) KEITH, *op. cit.*, p. 48.

(3) *Op. cit.*, p. 58.

au premier scrutin et quatre voix au scrutin de ballottage, le 10 septembre 1926.

Cette attitude des délégués Britanniques provoqua l'intervention du premier délégué du Canada, qui s'exprima ainsi le 15 septembre 1926 :

« Nous (Dominions d'outre-mer) n'avons pas encore fait et ne faisons pas de réclamations pour obtenir un siège au Conseil de la Société des Nations, mais nous considérons que nous avons des droits égaux pour être représentés au Conseil et ailleurs à ceux des 56 membres de la Société. Et nous ne nous proposons pas d'abandonner ce droit » (1).

Un an après, la candidature du Canada au Conseil, préconisée par les milieux politiques Canadiens-Français et acceptée sans enthousiasme par le gouvernement Britannique, fut posée devant la septième Assemblée. Le 15 septembre 1927, l'Assemblée élit trois membres non permanents : Cuba par 40 voix sur 49 votants ; la Finlande par 33 voix, enfin le Canada par 26 voix.

Cette élection, qui consacrait l'égalité complète des Dominions avec tous les autres membres de la Société des Nations, fut bien accueillie pour cela au Canada, malgré la crainte de certains milieux d'être mêlés trop étroitement à la politique internationale. La presse de tous les pays se rendit compte de l'importance de cette élection ; des journaux anglais en particulier écrivirent que c'était la réparation d'une injustice, car d'autres Etats Américains beaucoup moins importants que le

(1) *Ibidem*, p. 59.

Canada avaient déjà été élus au Conseil ; or, en l'absence des Etats-Unis, le Canada était sans conteste le pays le mieux qualifié pour faire connaître le point de vue Nord-Américain dans toutes les questions qui se poseront devant le Conseil.

Cette élection fut saluée avec joie en Irlande, puisqu'elle donnait satisfaction à la réclamation formulée sans succès par les représentants de l'Etat Libre un an auparavant. Aussi, pour ne pas perdre le bénéfice de cette élection, le premier délégué de l'Etat Libre à la neuvième Assemblée, M. E. Blythe, prononça un discours, le 10 septembre 1928, dans lequel il proposa que les élections au Conseil se fassent suivant le système de la représentation proportionnelle. Il espérait probablement par là qu'un siège serait conservé au Conseil pour les Dominions et que l'Etat Libre d'Irlande y serait élu à son tour. C'est un événement tout à fait possible, mais il faut de toute façon attendre la fin du mandat canadien ; il est peu probable en effet qu'un troisième membre du Commonwealth Britannique soit appelé à siéger au Conseil.

*
* *

Déjà, en 1920, la représentation séparée des Nations Britanniques et de l'Inde au sein de l'Assemblée avait soulevé de vives critiques aux Etats-Unis, lors de la discussion sur la ratification du Traité de Versailles. Ce fut une des causes — sinon la plus profonde, du moins une de celles sur lesquelles on insista le plus — du refus des

Etats-Unis de ratifier le Traité et par suite d'adhérer au Pacte de la Société des Nations.

L'opinion Américaine avait été très sensible à l'argument de la prépondérance Britannique dans la Société des Nations, grâce au vote égal des Dominions et de l'Inde. Cet argument n'était d'ailleurs pas sans réponse. D'une part, si les Etats-Unis avaient été membres de la Société des Nations, leur influence aurait été grande sur les votes des nombreux Etats des Antilles et de l'Amérique Centrale, sur lesquels ils ont un contrôle presque absolu. D'autre part, l'Inde exceptée, il était loin d'être certain que les délégués des Dominions voteraient toujours de la même façon que les représentants de l'Empire Britannique, puisqu'ils ne dépendaient que de leurs propres gouvernements.

C'est ce que nous allons voir en examinant rapidement l'activité des Dominions dans la Société des Nations et surtout dans la question de l'enregistrement du Traité Anglo-Irlandais.

SECTION II

L'activité de l'Etat Libre d'Irlande dans la Société des Nations

§ 1. — L'activité des Dominions

Dès le 17 mai 1919, le Conseil Suprême des Alliés avait choisi comme puissances mandataires de certaines colonies allemandes, — conformément à l'article 22 du

Pacte, — les Dominions dont les territoires étaient les plus proches de ces Colonies. C'est ainsi que l'Union Sud-Africaine reçut un mandat sur le Sud-Ouest Africain Allemand, l'Australie sur la Nouvelle-Guinée et la Nouvelle-Zélande sur Samoa. L'Empire Britannique était le mandataire de l'Ile Nauru, mais un accord fut conclu le 2 juillet 1919 entre la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour l'administration de l'île.

Tous ces mandats sont de la classe « C », c'est-à-dire sont administrés comme partie intégrante du territoire de la puissance mandataire, moyennant certaines garanties (1). Les Dominions titulaires de ces mandats ont les mêmes droits et obligations que les autres puissances mandataires ; ils sont seuls responsables devant le Conseil de la Société des Nations pour l'administration de leurs mandats et adressent leur rapport annuel directement à la Commission Permanente des Mandats.

Dès la première Assemblée de la Société des Nations, en 1920, les Dominions prouvèrent leur indépendance de vote. L'Afrique du Sud et le Canada soutinrent et obtinrent l'admission de l'Albanie dans la Société, combattue par la France et la Grande-Bretagne. L'année suivante, le Canada soutint seul sans succès l'admission de l'Arménie.

Bien plus importante encore, dans cet ordre d'idées, est l'action du Canada en vue de faire modifier l'article 10 du Pacte de la Société des Nations.

A la première Assemblée, le gouvernement Canadien

(1) Article 22 du Pacte.

proposa d'éliminer du Pacte l'article 10 qui prévoit le maintien « contre toute agression extérieure de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ». Devant les difficultés qu'il rencontra, le gouvernement Canadien retira sa proposition en 1923 et suggéra à la place des amendements qui limitaient la portée de l'article 10. Le Conseil, chargé du maintien de l'intégrité, devait, en effet, « prendre en considération les circonstances politiques et géographiques de chaque Etat ». Ces amendements furent finalement transformés par le premier Comité de la quatrième Assemblée, en 1923, en une résolution interprétative de l'article 10 qui échoua faute d'unanimité : la Perse en effet vota contre et vingt-deux Etats s'abstinrent, mais l'Empire Britannique et tous les Dominions avaient voté pour.

En proposant de supprimer du Pacte l'article 10, puis en essayant d'en atténuer les obligations, le gouvernement Canadien avait eu l'intention de favoriser l'entrée dans la Société de leur puissant voisin, les Etats-Unis, qui s'étaient toujours déclarés hostiles à cet article. Son action montrait aussi la répugnance des Dominions à souscrire tout engagement ferme et à être impliqués dans un conflit européen.

§ 2. — L'enregistrement du Traité anglo-irlandais et ses conséquences

Si cette action du Canada avait démontré son indépendance vis-à-vis de l'Empire Britannique dans la Société des Nations, la controverse entre les gouverne-

ments Anglais et Irlandais au sujet de l'enregistrement du Traité du 6 décembre 1921 révéla les vues diamétralement opposées des deux gouvernements.

L'article 18 du Pacte est ainsi conçu :

« Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

En vertu de cet article, le représentant de l'Etat Libre d'Irlande à Genève déposa le 11 juillet 1924 le Traité Anglo-Irlandais au Secrétariat à fin d'enregistrement. Il notifia ce dépôt au gouvernement Britannique qui était alors le gouvernement travailliste de M. Ramsay Mac Donald, qui ne protesta pas contre cet enregistrement. Mais, quelques mois après, le nouveau gouvernement conservateur adressa au Secrétaire Général de la Société la note suivante :

« D'ordre de M. le Secrétaire d'Etat Chamberlain, j'ai l'honneur de vous accuser réception de votre communication du 11 juillet dernier. Vous m'informiez qu'à la demande du représentant de l'Etat Libre d'Irlande à Genève, le « Traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irlande le 6 décembre 1921 » avait été enregistré le 11 juillet au Secrétariat Général de la Société des Nations.

Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de la Société des Nations, le Gouvernement de Sa Majesté a toujours estimé que ni ce Pacte ni aucune des Conventions con-

clues sous les auspices de la Société, ne sont destinés à régir les relations *inter se* des différentes parties du Commonwealth Britannique. Aussi le Gouvernement de Sa Majesté considère-t-il que les termes de l'article 18 du Pacte ne sont pas applicables aux « articles de l'accord du 6 décembre 1921 ».

J'ai l'honneur d'être, etc.....

Signé : A. CADOGAN » (1).

Le 15 décembre 1924, le Ministre des Affaires Etrangères de l'Etat Libre d'Irlande, M. Desmond Fitzgerald, ayant pris connaissance de cette note, déclara :

« Le Pacte de la Société des Nations énumère les devoirs assumés par chaque membre de la Société. Il n'y a pas de distinctions entre les membres ; aucun n'a de privilèges spéciaux et aucun n'est exempt des obligations énumérées dans le Pacte. L'article 18 signifie que chaque traité et chaque accord international conclu après janvier 1920 doit être enregistré. L'Etat Libre d'Irlande est lié par cet article en tant que membre de la Société des Nations aussi bien que tout autre membre. Comme le Traité est la base des relations de l'Etat Libre avec les autres membres du Commonwealth Britannique, c'était notre devoir de le faire enregistrer. Y avoir manqué aurait été répudier le Pacte, ce qui ne peut être fait ni par l'Etat Libre, ni par aucun autre membre de la Société des Nations » (2).

(1) S. d. N. : *Recueil des Traités*, vol. 27, p. 449.

(2) *Times*, 16 déc. 1924, cité par TOYNBEE, *op. cit.*, p. 55.

Le 18 décembre, le Gouvernement de l'Etat Libre fit envoyer la lettre suivante au Secrétaire Général de la Société des Nations :

« D'ordre de M. le Ministre des Affaires Etrangères, j'ai l'honneur de vous accuser réception de votre communication du 8 courant, à laquelle était jointe copie d'une lettre que vous avait adressée le Gouvernement Britannique au sujet de l'enregistrement du Traité conclu le 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande.

Le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande estime qu'il n'y aurait aucune utilité à entamer une controverse quant aux intentions d'un signataire individuel quelconque du Pacte. Les obligations figurant dans l'article 18 sont, à son avis, imposées dans les termes les plus exprès à tout membre de la Société ; il lui est donc impossible d'accepter l'assertion selon laquelle le langage net et dépourvu d'équivoque de cet article se prête à une intervention quelconque compatible avec la limitation que le Gouvernement Britannique cherche à y lire maintenant.

Le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande, en conséquence, ne partage pas l'opinion exprimée par le Gouvernement Britannique, d'après laquelle les termes de l'article 18 ne sont pas applicables au Traité du 6 décembre 1921.

Veuillez agréer.....

J. W. WALSHE (1)

Secrétaire ».

(1) S. d. N. : *Recueil des Traités*, vol. 27, p. 450.

Presqu'en même temps, le 17 décembre 1924, l'Association Irlandaise pour la Société des Nations adressa une lettre de protestation au Secrétaire Général de l'Union des Associations pour la Société des Nations à Bruxelles, dans laquelle elle disait :

« Dans le règlement pour l'enregistrement des Traités, établi par le Conseil en mai 1920, il a été expressément déclaré que les éléments susceptibles d'être enregistrés « comprennent non seulement tout traité formel de quelque caractère que ce soit et toute convention internationale, mais aussi tout autre engagement ou acte international par lequel les nations ou leurs gouvernements se proposent d'établir des obligations légales entre eux et un autre Etat, une autre nation ou un autre gouvernement » (1).

La nécessité de l'enregistrement de l'accord du 6 décembre est donc justifiée et il n'est pas besoin pour cela de décider si cet accord est ou non un traité. Nous examinerons plus loin les thèses britanniques et irlandaises à ce sujet. Disons tout de suite que cet accord nous semble bien pouvoir être qualifié de Traité international ; c'est d'ailleurs l'opinion de Rousseau (2) et de De Warren (3).

Cette question de l'enregistrement du Traité Anglo-Irlandais, qui semblait terminée après la note du gouvernement Irlandais, fut à nouveau soulevée en 1926. Le 3 décembre 1925 avait été signé à Londres un « accord en vue d'amender et de compléter le Traité du 6 dé-

(1) Cité par J. PRUDHOMMEAUX, *La Paix par le Droit*, janvier 1925, p. 16.

(2) *La compétence de la S. d. N.*, p. 86.

(3) *L'Irlande et ses institutions politiques*, p. 416.

cembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Etat Libre d'Irlande » — accord dont nous avons déjà parlé (1). Le 8 février 1926, le représentant de l'Etat Libre à Genève fit enregistrer cet accord au Secrétariat. Le 30 mars 1926, le gouvernement Britannique adressa une note au Secrétaire Général de la Société, dans laquelle il maintenait la protestation formulée dans la note du 27 novembre 1924 contre l'enregistrement du Traité du 6 décembre 1921. Le 30 avril 1926, le gouvernement de l'Etat Libre adressa à son tour une note au Secrétaire Général dans laquelle il maintenait, lui aussi, son point de vue (2).

Depuis, l'Etat Libre d'Irlande a aussi fait enregistrer des conventions postales avec le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et l'Inde.

Plusieurs auteurs ont soutenu que cette question d'enregistrement des traités ou accords conclus entre plusieurs parties de l'Empire Britannique ne se posera plus désormais à la suite de la résolution sur les Traités de la Conférence Impériale de 1926 (3). Le rapport Balfour s'exprime en effet ainsi au sujet de la forme des Traités :

« La conclusion d'un traité au nom du Roi, comme symbole des relations spéciales entre les différentes parties de l'Empire, rendra superflue de mentionner que les termes du traité ne doivent pas être considérés comme réglant *inter se* les droits et obligations des divers territoires au nom desquels il aura été signé au nom du Roi.

(1) P. 21.

(2) *Recueil des Traités S. d. N.*, vol. 44, p. 266.

(3) Cf. TOYNBEE, *Conduct of British Empire Foreign Relations*, p. 109.

A ce sujet, on doit se rappeler que la question fut discutée à la Conférence sur le trafic des Armes en 1925 et que le Comité Juridique de cette Conférence a déclaré que le principe exprimé dans la phrase précédente est à la base de toute convention internationale.

Dans le cas de certains accords internationaux, les Gouvernements des différentes parties de l'Empire peuvent être désireux d'appliquer entre eux quelques-unes de leurs dispositions en tant que mesure administrative. Dans ce cas, ils devront déclarer jusqu'à quel degré et sous quelles conditions ces dispositions s'appliqueront. Dans le cas où des accords internationaux doivent être appliqués entre différentes parties de l'Empire, on devra éviter la forme d'un Traité entre Chefs d'Etats (1).

Dans une déclaration faite au Conseil de la Société des Nations, le 9 mars 1927, Sir Austen Chamberlain préconisa ce changement dans la forme des traités. Il demanda à ce que tout traité soit désormais conclu sous forme d'accord entre chefs d'Etats et non plus sous forme de traité entre Etats. « Dans la Société des Nations, la Grande-Bretagne n'apparaît nulle part et la forme existante des traités conclus sous les auspices de la Société nous cause, pour cela, quelque inconvénient ». Le Conseil prit note de cette déclaration et il semble que le Secrétariat ait suivi la procédure demandée (2).

Cette résolution et cette déclaration ne résolvent cependant pas la question de savoir si les accords entre les membres du Commonwealth ne pourront plus désor-

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 23.

(2) TOYNBEE, *op. cit.*, p. 109-110.

mais être considérés comme des engagements internationaux. C'est pourquoi, même à l'heure actuelle, la thèse Irlandaise en matière d'enregistrement des Traités est soutenable.

* * *

Cette affaire de l'enregistrement du Traité Anglo-Irlandais a été d'autant plus importante qu'elle fut l'occasion, pour le gouvernement Britannique, d'exprimer sa conception sur la situation particulière des Dominions dans la Société des Nations. « Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de la Société, le Gouvernement de Sa Majesté a toujours estimé que ni ce Pacte, ni aucune des conventions conclues sous les auspices de la Société ne sont destinés à régir les relations *inter se* des différentes parties du Commonwealth Britannique » (1).

Pour justifier cette thèse, plusieurs auteurs, et notamment Keith (2), ont invoqué l'article 21 du Pacte :

« Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la Doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la Paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

Mais, d'une part, ces auteurs ont toujours déclaré que les accords entre les membres du Commonwealth n'étaient pas des engagements internationaux ; d'autre part, il est difficile de considérer l'Empire Britannique,

(1) Cf. *supra*, p. 163.

(2) *Op. cit.*, p. 49.

dont les territoires sont situés dans toutes les parties du monde, comme une entente régionale.

D'une manière générale, la thèse Britannique est inadmissible, car, si l'Empire forme un tout au sein de la Société des Nations, il est tout à fait injuste de lui accorder sept voix dans l'Assemblée. L'élection du Canada au Conseil a d'ailleurs bien démontré que les Dominions étaient considérés comme ayant des droits égaux à ceux des autres membres de la Société.

Cela n'empêche d'ailleurs pas de prendre en considération les liens qui unissent la Grande-Bretagne et les Dominions.

C'est pourquoi l'on peut se demander jusqu'à quel point les articles 12, 13 et 15 du Pacte, qui prévoient un conflit entre membres de la Société, s'appliqueraient en cas de conflit entre membres du Commonwealth. La question ne s'est d'ailleurs pas posée et ne se présentera probablement jamais. Il paraît cependant évident qu'il serait difficile d'imposer à une partie de l'Empire des sanctions contre une autre partie de l'Empire. Dans le cas où deux Nations Britanniques sont représentées au Conseil — c'est le cas actuel — il est presque sûr que, lorsqu'une affaire concernant l'une d'elle sera évoquée au Conseil, la voix de l'autre ne sera pas comptée dans le calcul de l'unanimité prévue par l'article 15 du Pacte.

Tout en trouvant inadmissibles les prétentions contenues dans la note du Gouvernement Britannique du 27 novembre 1924, il est cependant naturel que, dans la Société des Nations, comme ailleurs, la situation particulière de l'Empire Britannique ne soit pas oubliée. La

question de savoir quelle est la nature des relations *inter se* des divers membres du Commonwealth dans tout le domaine du Droit International a été envisagée par M. Rousseau (1). D'après lui, elles ne sont ni d'ordre constitutionnel, ni complètement d'ordre international, mais plutôt d'ordre semi-international. C'est une solution élégante.

Cette difficulté d'obtenir une définition précise de la nature des relations des Dominions avec la Société des Nations fut évoquée maintes fois au Parlement de l'Etat Libre d'Irlande et, en particulier, dans une séance de la Dail, le 5 février 1926, par le leader du Parti Travailleiste, M. Johnson. Il rappela à ce sujet le discours d'un représentant de l'Empire Britannique à Genève qui avait insisté sur l'unité d'action des Gouvernements de l'Empire dans la Société des Nations. Le représentant de l'Etat Libre à Genève avait immédiatement protesté et la délégation Britannique désavoua les paroles prononcées par un de ses membres (2).

Si l'Etat Libre d'Irlande et tous les Dominions se montrent jaloux de leur indépendance dans la Société des Nations, le gouvernement Britannique ne s'en est pas moins rendu compte de la nécessité d'arriver à une entente avec les gouvernements des Dominions sur les questions les plus importantes. L'incident de Chanak trouva son écho dans la Société des Nations et souligna les divergences entre les conceptions politiques de la Grande-Bretagne et du Canada. Pour éviter le retour

(1) ROUSSEAU, *La compétence de la S. d. N.*, p. 117.

(2) KEITH, *Responsible Government in the Dominions*, vol. 2, p. 891,

de pareils incidents, le gouvernement Britannique — nous l'avons déjà vu — décida de n'agir qu'après consultation entre les divers gouvernements de l'Empire. Il le prouva dans les négociations concernant le problème de la Sécurité.

§ 3. — Le problème de la sécurité

Dès la fin de la guerre, la France se préoccupa d'éviter le retour d'un pareil conflit et de garantir sa sécurité. A cet effet, elle négocia un Traité de garantie signé le 28 juin 1919 avec ses alliés, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis — Traité qui échoua faute de sa ratification par les Etats-Unis. Dans ce Traité, il y avait une clause qui en excluait expressément les Dominions et les laissait libres d'y adhérer dans la suite.

En 1921 et 1922, le Gouvernement français négocia sans succès un pacte de garantie avec le gouvernement Britannique.

Le problème de la Sécurité fut alors étudié, dans toute son ampleur, dans le cadre de la Société des Nations. A l'Assemblée de 1923 fut soumis un projet de Traité d'Assistance Mutuelle élaboré à la suite de longues négociations entre les gouvernements Français et Britannique. Si la Grande-Bretagne refusait de s'engager à garantir à la fois les frontières occidentales et orientales fixées par le Traité de Versailles, comme le désirait la France, les Dominions ne voulaient assumer aucune obligation. Or le projet de Traité d'Assistance Mutuelle imposait des obligations à tout le Commonwealth. Aussi le Gouverne-

ment Britannique, avant de le repousser pour son propre compte, consulta-t-il les Gouvernements des Dominions qu'il y savait hostiles. Dans le discours qu'il prononça à ce sujet à la Chambre des Lords, le 24 juillet 1924, Lord Parmoor déclara que tous les Dominions et l'Inde étaient d'avis de rejeter ce Traité ; quant au gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande, ajouta-t-il, « il n'a pas eu le temps de l'examiner suffisamment » (1).

A cette époque, le gouvernement de l'Etat Libre préoccupé surtout par la réorganisation intérieure de l'Irlande, ne cherchait pas à participer aux négociations sur le problème de la Sécurité et s'y intéressait peu, comme le prouve son attitude vis-à-vis du Protocole de Genève.

Pour remplacer le projet de Traité d'Assistance Mutuelle, rejeté par tous les gouvernements du Commonwealth, les délégués Britanniques, et surtout M. Ramsay Mac Donald, prirent une grande part à l'élaboration d'un nouveau pacte, le Protocole de Genève pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Le protocole était fondé sur la fameuse formule : « arbitrage, sécurité, désarmement ». Son but était la réduction des armements nationaux, conditionnée par l'organisation de la sécurité. Le système de sécurité nécessitait des sanctions sévères et à la base de ce système se trouvait l'arbitrage obligatoire organisé par le Protocole.

Le Protocole fut chaudement recommandé par l'As-

(1) TOYNBEE, *Survey of International Affairs*, 1924, p. 34.

semblée à l'examen de tous les gouvernements des pays représentés à la Société des Nations.

Le nouveau gouvernement conservateur Anglais se trouva fort embarrassé. La Grande-Bretagne est une puissance européenne et se trouve par là intéressée au plus haut point par le problème de la Sécurité ; mais elle fait aussi partie d'un Empire qui s'étend sur tout le monde et dont les intérêts sont tout à fait différents. Aussi, avant de donner sa réponse sur le Protocole, le gouvernement Britannique correspondit avec les gouvernements des Dominions.

Le 19 décembre 1924, M. Baldwin adressa une lettre aux Premiers Ministres des Dominions, dans laquelle il affirmait la nécessité d'une politique impériale unique à ce sujet et suggérait la réunion d'une Conférence Impériale en 1925 pour discuter les questions soulevées par le Protocole. Tout en reconnaissant la nécessité d'une politique commune, les gouvernements des Dominions rejetèrent l'idée d'une Conférence pour des motifs divers. Tous sont d'accord pour repousser le Protocole. Ils ne veulent pas assumer de nouvelles obligations et sont plus hostiles au système de sanctions contenu dans le Protocole qu'à l'arbitrage obligatoire. Ils se jugent suffisamment en sécurité par leur situation géographique et ne veulent pas s'engager à participer à un conflit européen.

Alors que les gouvernements des Dominions répondirent à l'invitation du gouvernement Britannique par des lettres qui ont été publiées dans la suite (1), le gou-

(1) C^d 2458.

vernement Irlandais n'envoya aucune réponse. Cependant le Ministre des Affaires Etrangères de l'Etat Libre exposa le point de vue de son gouvernement devant la Dail, le 13 mai 1925.

« L'Etat Libre d'Irlande, d'après cet exposé, est hostile au Protocole de Genève à cause de son système de sanctions, mais le gouvernement n'entre pas dans la discussion du Protocole. Repoussant le système de sanctions, il se déclare en faveur du principe de l'arbitrage dans le règlement des conflits internationaux et insiste à son tour sur l'influence de l'opinion mondiale dans l'exécution de la sentence arbitrale. A son avis, le Protocole, si on l'accepte, manquerait à son but, car les sanctions matérielles prévues impliquent en elles-mêmes plutôt le maintien de l'armement que sa réduction » (1).

Devant ces objections concordantes, le gouvernement Britannique répondit ainsi aux Dominions le 3 mars 1925 : « Le Cabinet, après une enquête très soigneuse et très complète, est arrivé à la conclusion qu'il ne peut pas accepter le Protocole de Genève, ni en recommander l'acceptation aux autres gouvernements de l'Empire ».

Quelques jours après, Sir Austen Chamberlain exposa au Conseil de la Société des Nations les raisons pour lesquelles le gouvernement Britannique rejetait le Protocole et se déclara en faveur d'accords particuliers.

Repoussé par toutes les Nations Britanniques, le Protocole ne pouvait plus subsister. L'adhésion de l'Empire

(1) DJOURA DJOUREVITCH, *Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, p. 159.

Britannique lui aurait assuré une portée mondiale ; son refus le fit disparaître.

Le problème de la Sécurité et du Désarmement va désormais être examiné dans un cadre moins large, moins universel.

Divers comités et Conférences, destinés à mettre les pays d'accord sur la question du désarmement, n'ont à l'heure actuelle abouti qu'à des résultats partiels.

La politique d'accords particuliers a eu plus de succès, comme le montre la conclusion, le 16 octobre 1925, des Traités de Locarno, dont nous avons déjà parlé (1).

La Grande-Bretagne, seule, s'engageait à garantir les frontières franco-allemandes et belgo-allemandes ; les Dominions étaient libres d'adhérer ou non au Traité. Le même jour furent signés des Traités ou Conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la France, la Belgique et la Pologne. En même temps, Sir Austen Chamberlain fit approuver par les délégués des puissances représentées à Locarno une lettre à la délégation allemande sur l'interprétation de l'article 16 du Pacte. Les obligations imposées par cet article ne doivent s'appliquer pour chaque Etat que « dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique ».

Quand on connaît les objections formulées par les Dominions contre les sanctions découlant de cet article et organisées par le Protocole, on peut penser que cette lettre était faite aussi bien pour les rassurer que pour répondre au désir exprimé par la délégation Allemande.

(1) Cf. ch. IV, p. 129.

L'approbation donnée par les Dominions à la politique de Locarno, lors de la Conférence Impériale de 1926 (1), en est une preuve, car le fait de n'avoir pas été consulté par le gouvernement Britannique lors des négociations de Locarno aurait pu leur faire exprimer quelques réserves sur la politique suivie alors.

Depuis Locarno, peu de progrès a été fait pour résoudre le problème de la Sécurité. La peur du gouvernement Britannique de souscrire à des engagements définis qui seraient répudiés par les Dominions en est une des causes. A la huitième Assemblée de la Société des Nations, le 10 septembre 1927, Sir Austen Chamberlain déclara :

« On nous a invité à donner pour tous les pays et toutes les frontières, les mêmes garanties (qu'à Locarno) c'est impossible... je ne consentirai pas, par des promesses inconsidérées, à détruire cette vieille ligue des Nations que forme l'Empire Britannique ».

Cependant l'attitude des Dominions à la même Assemblée en faveur de l'arbitrage permettait au moins au gouvernement Britannique de collaborer avec les autres puissances pour développer l'arbitrage. Le représentant du Canada — qui venait d'être élu au Conseil — affirma que son pays avait été hostile au Protocole de Genève à cause des sanctions, mais qu'il était disposé « à étudier l'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour Permanente pour les conflits d'un caractère juridique, sous le bénéfice de certaines réserves, et à examiner les

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 28-29.

moyens de compléter les clauses du Pacte relatives au règlement des conflits d'un caractère non juridique » (1).

On sait que le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale prévoit, dans son article 36, § 2, l'adhésion des membres de la Société des Nations à un Protocole rendant obligatoire la juridiction de la Cour pour le règlement de certains différends d'ordre juridique.

L'adhésion des membres du Commonwealth fut examinée par le Comité Balfour à la Conférence Impériale de 1926, mais il fut décidé : « qu'aucun des Gouvernements représentés à la Conférence Impériale ne ferait un pas pour accepter la juridiction obligatoire de la Cour Permanente avant d'avoir soumis cette question à une nouvelle discussion » (2). La déclaration du représentant du Canada à l'Assemblée marquait donc un progrès en faveur de l'arbitrage obligatoire.

Dans son discours à Genève, le 10 septembre 1928, le représentant de l'Etat Libre d'Irlande affirma aussi que son pays était favorable au développement de l'arbitrage. Il reste à voir quelle va être l'attitude des gouvernements des nations membres du Commonwealth envers « l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux », adopté par l'Assemblée de la Société des Nations, le 26 septembre 1928. Cet acte, tout en permettant à ses adhérents de formuler toutes les réserves qu'ils désirent, va plus loin dans la voie de l'arbitrage que l'article 36, § 2 du statut de la Cour. Il est

(1) Cité par J. BARDOUX dans *Le Temps*, 21 octobre 1927.

(2) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 28.

donc probable que la Grande-Bretagne, et les Dominions à sa suite, ne le ratifieront pas.

* * *

La Cour Permanente de Justice Internationale, à laquelle nous venons de faire allusion à plusieurs reprises, a été prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Protocole contenant son statut, élaboré par une Commission de Juristes en 1920, fut signé et ratifié par l'Empire Britannique, les Dominions et l'Inde en tant que membres de la Société ; l'Etat Libre d'Irlande signa et ratifia à son tour le Protocole le 21 août 1926. Il fut le quarante-neuvième Membre de la Société qui signa le Protocole.

C'est pour permettre à un Canadien, Sir Robert Borden, de se présenter à l'élection comme juge de la Cour, qu'une loi définissant la nationalité canadienne fut votée en 1921.

Comme tous les pays, les Dominions ont le droit, d'après l'article 31 du statut, d'avoir un juge de leur nationalité qui les représente à la Cour, lorsqu'une affaire les concernant est évoquée. Ce droit a cependant été contesté dans certains cas par plusieurs membres du Comité de juristes chargés de préparer la révision du statut de la Cour (1).

Une question délicate a été soulevée par plusieurs auteurs. Keith (2), en particulier, exprime sa méfiance

(1) *Le Temps*, 19 mars 1929.

(2) *Op. cit.*, p. 51.

contre la juridiction de la Cour dans le cas d'un conflit entre nations à la fois membres du Commonwealth et de la Société des Nations. Il doute que les juges de toutes nationalités qui composent la Cour soient compétents en ce cas, étant donné leur peu de connaissances probables du droit Britannique. Il préférerait que ces conflits soient jugés par le Comité Judiciaire du Conseil Privé, réorganisé par l'adjonction de juges des Dominions.

Si l'opinion Britannique, dans son ensemble, redoute l'ingérence étrangère dans les affaires du Commonwealth, il n'en est pas moins vrai que les Dominions et l'Etat Libre d'Irlande ont les mêmes droits que ceux des autres membres de la Cour, mais il est peu probable que l'un d'entre eux porte devant la Cour un différend avec un autre membre du Commonwealth, étant donné la coopération actuelle de tous les gouvernements et leurs efforts pour arriver à la solution de tout problème au sein du Commonwealth.

* * *

Quand on a ainsi examiné le rôle de l'Etat Libre d'Irlande et de tous les Dominions dans la Société des Nations, on ne peut s'empêcher d'être frappé de la ressemblance qui existe entre cette Société et la Communauté des Nations Britanniques.

Les membres de ces deux groupements, à l'exception de l'Inde, jouissent tous de gouvernements libres et pleinement responsables. Ni la Société des Nations, ni le Commonwealth ne sont des super-Etats, mais seulement

des associations qui prévoient le règlement de problèmes communs par des décisions unanimes. D'un côté, la Conférence Impériale et les consultations fréquentes entre les gouvernements du Commonwealth, de l'autre, l'Assemblée, le Conseil et de nombreux organismes subsidiaires permettent une coopération étroite.

Tous deux ont pour but d'écarter les causes de guerre et s'efforcent de la condamner par tous les moyens.

L'Empire Britannique a, sur bien des points, servi de modèle aux rédacteurs du Pacte ; le système des mandats en particulier provient du « trusteeship », en vertu duquel l'Australie et la Nouvelle-Zélande administrent certaines îles du Pacifique au nom de la Grande-Bretagne.

C'est pour toutes ces raisons que la Société des Nations a un besoin forcé de la collaboration du Commonwealth qui, lui aussi, s'étend sur toutes les parties du monde. Aussi, dans le règlement du problème de la Sécurité, la Société ne pouvait passer outre aux objections Britanniques.

A son tour, la Société des Nations a eu une grande influence sur l'Empire Britannique. La participation des Dominions et de l'Etat Libre d'Irlande aux travaux de la Société les a obligés peu à peu à s'intéresser aux affaires internationales et surtout a consacré leur droit d'avoir une politique étrangère séparée.

C'est pour éviter de graves divergences et amoindrir cette inégalité entre les droits des Dominions en tant que membres du Commonwealth et en tant que membres de la Société des Nations, que la Conférence Impériale de

1926 a définitivement reconnu le droit des Dominions — y compris l'Etat Libre — à être consultés sur toutes les affaires qui pourraient les intéresser.

Une grave difficulté cependant a surgi, provenant du fait que le Pacte de la Société est un document écrit, alors que la Constitution de l'Empire Britannique est coutumière.

Lors de l'enregistrement du Traité anglo-irlandais, nous l'avons vu, le gouvernement Britannique a déclaré que le Pacte ne s'appliquait pas aux relations des divers membres du Commonwealth entre eux. Juridiquement, cette thèse ne se soutient pas, le Pacte s'appliquant entre tous ses membres, sans aucune exception. Pratiquement, ce fut un grave oubli des rédacteurs du Pacte de ne pas s'être préoccupés de la situation spéciale de l'Empire Britannique. C'est ce qu'a très bien exprimé M. Rousseau :

« Nous estimons que l'Empire Britannique, signataire du Pacte de la Société des Nations, doit être soumis à la compétence de la Société des Nations, sinon au même titre que les autres Etats, du moins avec des modalités ou tempéraments laissant intacts les principes posés en 1919, dont ils régleraient seulement les conditions d'application dans des cas précis » (1).

Cette solution n'empêcherait pas l'Etat Libre d'Irlande, comme tous les Dominions, de conserver la même indépendance au sein de la Société des Nations qu'à l'heure actuelle. Mais cela lui permettrait de concilier

(1) *Op. cit.*, p. 128.

les obligations découlant de son adhésion aux deux grandes organisations politiques dont la collaboration est nécessaire pour la paix mondiale : la Société des Nations et le Commonwealth Britannique.

CHAPITRE VI

La situation juridique internationale de l'Etat Libre d'Irlande

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné les relations de l'Etat Libre d'Irlande avec la Grande-Bretagne et les autres membres du Commonwealth, ainsi que son activité à la fois dans les relations internationales en général et dans le cadre de la Société des Nations.

Tous les éléments sont donc réunis pour nous permettre de définir le statut international de l'Etat Libre, c'est-à-dire son état et sa capacité en Droit International.

L'Etat Libre d'Irlande est-il un Etat dans le plein sens du mot ou n'a-t-il simplement qu'une personnalité internationale ? C'est une question maintes fois discutée et sur laquelle il est permis de soutenir des opinions contradictoires. Comment concilier en effet sa souveraineté avec sa participation au groupement autrefois connu sous le nom d'Empire Britannique et que l'on tend de plus en plus à dénommer « Le Commonwealth des Nations Britanniques » ? Pour résoudre ce problème, il nous faudra aussi envisager la nature juridique du Commonwealth et voir s'il peut rentrer dans les classifications habituelles du Droit International.

C'est un besoin, chez les Juristes Continentaux,

d'analyser logiquement toute situation et de délinier d'une manière précise tous les rapports qui relèvent du Droit International. Les Anglo-Saxons, au contraire, évitent les formules trop précises et préfèrent s'en tenir aux faits. Ils n'ont d'ailleurs pas tort, car nous avons vu, au cours de cette étude, les nombreuses différences entre le droit et la pratique constitutionnelle britanniques.

Aussi les auteurs anglais, s'ils analysent les éléments du statut de l'Irlande et des Dominions, se gardent-ils en général d'en donner une définition. Ils n'attachent que peu d'importance à la question de savoir si les Dominions sont des Etats ou non : pour eux les faits seuls comptent et ils déclarent que le Commonwealth Britannique ne correspond à aucune forme connue en Droit International.

Par une analyse juridique succincte, nous arriverons à la même conclusion.

SECTION PREMIÈRE

L'Etat Libre d'Irlande est-il un Etat ?

Pour répondre à cette question, nous suivrons d'abord la même méthode que dans les autres chapitres de cet ouvrage. Nous basant sur l'article 1^{er} du Traité qui assimile l'Etat Libre d'Irlande au Canada, nous rechercherons si le Canada et les autres Dominions peuvent être considérés comme faisant partie de la Société des Etats.

Nous verrons ensuite si le statut de l'Etat Libre est le même que celui des Dominions.

§ 1^{er}. — Le Statut des Dominions

Citons d'abord l'opinion de quelques auteurs sur le statut des Dominions.

Oppenheim (1) ne considère pas que les Dominions sont des Etats, malgré leur participation aux Traités de Paix, leur qualité de membres de la Société des Nations et le rapport Balfour. Définir leur statut est impossible, mais il est certain « qu'ils ont acquis une position en Droit International et dans la Famille des Nations ».

Hall (2) déclare que, du fait de leur admission dans la Société des Nations, les Dominions ont acquis un certain degré de personnalité internationale. Mais il conclut en disant : « Dans le domaine du Droit International général, exception faite des affaires relevant de la Société des Nations, on ne peut croire qu'aucun Dominion possède une personnalité internationale distincte de celle de la totalité de l'Empire ».

Keith est du même avis. Il ne reconnaît la personnalité internationale des Dominions que dans la sphère de la Société des Nations. Dans les relations internationales en général, au contraire, c'est le Gouvernement Britannique qui prend la décision définitive et assume les responsabilités. « Le degré suivant lequel ce Gouvernement fait cadrer son activité avec les vues des autres

(1) *International Law*, p. 193-200.

(2) *A treatise on International Law*, p. 35.

Gouvernements de l'Empire et l'expression de l'assentiment de ces Gouvernements à une telle action ne rentrent pas dans la matière du Droit International » (1).

De Louter est d'avis que les Dominions sont des Etats non souverains. « Ce sont des Etats aux yeux de tous ceux qui ne considèrent pas la souveraineté, dans le sens d'indépendance, comme indispensable à la notion d'Etat. Il est en effet incontestable que la souveraineté fait défaut à ces Colonies..... Elles n'ont pas de personnalité juridique internationale, elles continuent d'appartenir à l'Empire Britannique et se conforment, sauf le cas d'exceptions spéciales, aux relations internationales de la Grande-Bretagne » (2).

M. H. Rolin, dans un article dont nous reparlerons, ne les considère pas comme des Etats. « Pour que les Dominions aient la qualité d'Etat en Droit International, il faudrait qu'ils soient des Etats au point de vue du Droit Public interne de l'Empire Britannique et cette condition n'est pas réalisée » (3).

M. C. de Visscher écrit qu'« au point de vue du Droit International général, les Dominions ne constituent pas des collectivités politiques pourvues d'un statut international distinct de celui de l'Empire Britannique » (4).

M. Anzilotti se rapproche de cette opinion. Il reconnaît que les Dominions sont devenus des sujets de Droit International, mais il les considère comme des Etats

(1) KEITH, *op. cit.*, p. 319.

(2) DE LOUTER, *Le Droit international positif*, p. 216.

(3) *Le Statut des Dominions* (R. D. I. L. C., 1923, p. 226).

(4) *Le conflit anglo-égyptien* (R. D. I. L. C., 1924, p. 5).

dépendants, subordonnés à l'Empire Britannique, Etat Unitaire.

« Si l'on devait tenter un rapprochement avec une forme déjà connue, cette forme ne pourrait être que la vassalité » (1).

M. Strupp déclare que « sont sujets du Droit International Public toutes les personnes, toutes les collectivités auxquelles les Etats, seuls créateurs du Droit International Public, reconnaissent la capacité d'avoir des droits et des devoirs internationaux ». Parmi les sujets du Droit International Public, autres que les Etats, il classe les Dominions (2).

« Les Dominions, qui avaient déjà une personnalité internationale avant la guerre mondiale, puisqu'ils pouvaient conclure des traités commerciaux (le Canada a même conclu en 1911 un Traité d'arbitrage avec les Etats-Unis), adhérer à des conventions internationales, participer individuellement à des Conférences internationales, possèdent cette personnalité à plus forte raison aujourd'hui, ayant pris part à la Conférence de la Paix, signé et ratifié les grands Traités de Paix et étant membres de la Société des Nations ». Mais il ajoute en note que « savoir s'ils sont déjà des Etats est une autre question..., mais cela n'a pas d'intérêt ici » (3).

Cependant, dans un autre passage de son ouvrage, M. Strupp les traite « d'Etats dont la capacité d'agir est restreinte » (4), dont la souveraineté est incomplète.

(1) *Cours de Droit international*, vol. 1, p. 225.

(2) *Eléments de Droit international public*, p. 22.

(3) *Ibid.*, p. 25.

(4) *Ibid.*, p. 179.

Les auteurs Français ne sont pas tous non plus du même avis.

M. Le Fur écrit qu'il manque à certaines collectivités politiques un élément essentiel pour être des Etats : « l'autorité politique souveraine ».

« Parfois, ajoute-t-il, cette lacune est surtout théorique ; c'est le cas pour les Dominions. Ce ne sont donc pas des Etats ; ils y tendent, mais n'y sont pas encore arrivés » (1).

M. Carré de Malberg, parlant des grandes Colonies Anglaises — les Dominions, — s'exprime ainsi :

« Elles ne sont pas des Etats, parce que leur organisation est fondée en dernier ressort non sur leur propre volonté, mais sur une concession de l'Etat dont elles relèvent » (2).

Fauchille écrit : « Appelées à participer directement à l'élaboration et à la signature d'un acte de haute politique internationale (le Traité de Versailles) et introduites dans la famille organisée des Nations (La Société des Nations), il paraît difficile de mettre en doute que ces dépendances de la Grande-Bretagne doivent être désormais qualifiées de personnes de Droit International » (3). D'après lui, cette personnalité internationale est consacrée par l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations qui prévoit l'admission de « tout Etat Dominion ou Colonie qui se gouverne librement....., pourvu qu'il donne des garanties effectives de son

(1) LE FUR, *Races, nationalité, Etats*, p. 104.

(2) *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. 1, p. 163.

(3) *Traité de Droit international public*, vol. 1, p. 221.

intention sincère d'observer ses engagements internationaux ».

M. Siegfried écrit en 1928 : « Le Canada s'est assuré, depuis dix ans, tous les organes essentiels de la souveraineté » (1).

Enfin, dans un ouvrage tout récent, M. de Warren soutient que les Dominions sont des Etats souverains. Il ajoute : « Si beaucoup d'auteurs ont jusqu'ici refusé d'admettre la souveraineté des Dominions, c'est d'une part que beaucoup n'admettaient que la souveraineté absolue, de l'autre qu'ils avaient écrit avant les Conférences Impériales de 1923 et 1926 et confondu le statut légal avec la pratique constitutionnelle » (2).

*
* *

Voyons, par une analyse juridique rapide, si nous pouvons arriver à la même conclusion.

On distingue, en général, quatre éléments constitutifs de l'Etat. Ce sont la population, le territoire, l'organisation politique et la souveraineté. Il n'y a pas de doute que les Dominions possèdent les trois premiers éléments.

Quant à la souveraineté, beaucoup d'auteurs à l'heure actuelle nient son existence, mais il semble difficile de se passer de cet élément essentiel qui permet de faire la différence entre les collectivités politiques telles que la commune ou la Province et les Etats. Cependant la

(1) *Le nouveau Statut du Canada* (Revue des Deux Mondes, 1^{er} juillet 1928, p. 195).

(2) DE WARREN, *op. cit.*, p. 426.

conception de la souveraineté ne doit plus être la même qu'autrefois : étant donné l'interdépendance actuelle des Etats, on ne peut plus soutenir que la souveraineté soit absolue, mais seulement qu'elle est relative (1).

C'est ce qu'exprime M. Baker par cette phrase : « La souveraineté est susceptible de division à l'infini. Par conséquent, l'idée que pour certains buts du Droit International les Dominions peuvent être des personnes, alors que pour d'autres buts ils peuvent toujours faire partie d'une seule unité qui s'appelle l'Empire Britannique, ne présente aucune difficulté » (2).

On distingue, en général, la souveraineté interne et la souveraineté extérieure (3).

Tout le monde reconnaît que les Dominions jouissent de la souveraineté interne, c'est-à-dire du droit de commander à eux seuls sur leurs territoires et à leurs nationaux et de régler leur organisation politique.

L'égalité des membres du Commonwealth dans les affaires internes a été proclamée par la Conférence Impériale de 1926 et nous avons vu que les derniers vestiges de la suprématie du Parlement Impérial avaient été ou allaient être abolis. La juridiction unique du Comité

(1) Dans ce sens : DE WARREN, *op. cit.*, p. 391.

(2) *Le Statut juridique actuel des Dominions*, p. 391.

(3) M. LE FUR (*La théorie du droit naturel depuis le XVII^e siècle et la doctrine moderne*, p. 409-419) reconnaît la souveraineté interne de l'Etat, mais déclare « qu'il ne peut pas y avoir de souveraineté internationale, puisque nul Etat ne possède un droit de commandement à l'égard des autres, qui ne sont pas ses ressortissants... Tout ce que l'Etat peut revendiquer en Droit international, c'est une certaine indépendance », limitée par le droit de la société internationale (p. 418). Quand nous parlons de souveraineté extérieure, c'est cette indépendance relative que nous entendons.

Judiciaire du Conseil Privé, soumise à de nombreuses restrictions conformes aux volontés des gouvernements des Dominions, ne peut plus être considérée comme portant atteinte à la souveraineté interne des Dominions. Cette juridiction sera d'ailleurs probablement supprimée dans un avenir assez rapproché.

La souveraineté extérieure, d'après la doctrine, peut se décomposer dans l'exercice de trois droits : le droit de conclure des traités, le droit de légation, enfin le droit de guerre. Nous avons vu que l'Etat Libre, comme tous les Dominions, possédait sûrement l'exercice des deux premiers droits, reconnus définitivement par la Conférence Impériale de 1926. Quant au droit de guerre, il n'est pas absolu en ce sens que, quand une partie du Commonwealth Britannique est en guerre, toutes les autres parties le sont *ipso facto*. C'est en s'appuyant sur cette unité dans la guerre que certains auteurs ont voulu nier la souveraineté des Dominions, mais les restrictions imposées au droit de neutralité des Dominions et plus particulièrement de l'Irlande — par le Traité (1) — ne sont pas inconciliables avec leur souveraineté. L'article 16 du Pacte de la Société des Nations oblige tous les Etats Membres à abandonner leur droit de neutralité dans certains cas, sans que ces Etats cessent pour cela d'être des Etats souverains (2). C'est une application de la théorie de la souveraineté relative ou de l'interdépendance des Etats, seule défendable à l'heure actuelle.

(1) Cf. *supra*, p. 112 et suiv.

(2) Cf. PHELAN, *The Sovereignty of the Irish Free State (Review of Nations*, mars 1927, p. 43).

Les Dominions sont donc des Etats souverains, mais cette qualification ne peut leur être appliquée que depuis peu de temps.

Leur admission dans la Société des Nations n'a pas été suffisante pour leur faire reconnaître la qualité d'Etats, malgré les droits internationaux et les obligations internationales contenues dans le Pacte. Le droit constitutionnel Britannique ne consacrait pas en effet à ce moment leur indépendance en dehors de la sphère de la Société des Nations (1), mais, dans cette sphère, la personnalité internationale des Dominions ne pouvait plus être mise en doute.

L'acquisition d'une personnalité internationale complète et du statut d'Etats souverains par les Dominions est due surtout à la résolution sur les Traités de la Conférence Impériale de 1923 et au rapport Balfour de la Conférence Impériale de 1926. Le droit constitutionnel Britannique a en effet consacré l'égalité de statut des Dominions et de la Grande-Bretagne par cette phrase du rapport Balfour :

« Ce sont, au sein de l'Empire Britannique, des collectivités autonomes, de statut égal ; elles ne sont en aucune manière subordonnées les unes aux autres sous aucun aspect de leurs affaires domestiques ou extérieures, bien qu'elles soient unies par une allégeance commune à la Couronne et librement associées comme membres de la Communauté des Nations Britanniques » (2).

Cette égalité de statut, acceptée déjà par les puis-

(1) Cf. BAKER, *op. cit.*, p. 344.

(2) C. I., 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 14.

sances étrangères dans toutes les questions relevant de la Société des Nations, a été définitivement reconnue par la réception d'envoyés diplomatiques séparés des Dominions et la conclusion de traités sans l'intervention du gouvernement Britannique.

Cependant, la souveraineté des Dominions a été niée par des auteurs, en se basant sur la phrase du rapport Balfour que nous venons de citer.

D'après elle, il subsiste un lien juridique entre les membres du Commonwealth qui est l'allégeance à la Couronne. Nous avons déjà vu la force de ce lien et ses conséquences (1). C'est ce lien qui empêcherait les Dominions d'être des Etats souverains. Jennings va même jusqu'à refuser le statut d'Etat souverain à la Grande-Bretagne en vertu de cette allégeance qui fait que le statut international de la Grande-Bretagne et des Dominions « est limité par le droit supérieur de la Communauté des Etats appelés conventionnellement, mais erronément l'Empire Britannique » (2).

Tout en admettant, avec la majorité de la doctrine, la souveraineté de la Grande-Bretagne, d'autres auteurs, comme Baker (3), considèrent que la souveraineté des Dominions n'existe pas à cause du lien juridique de la Couronne.

Un grand progrès constitutionnel avait cependant été fait depuis que Rolin avait écrit à ce sujet. Pour que les

(1) Cf. *supra*, p. 35 et suiv.

(2) JENNINGS, *Le Statut des Dominions et la Conférence Impériale de 1926* (R. D. I. L. C., 1927, p. 398).

(3) *Op. cit.*, p. 427.

Dominions soient des Etats il était nécessaire, d'après lui, qu'en droit constitutionnel Britannique le Gouverneur Général fasse place à un chef d'Etat. « Si le Roi de Grande-Bretagne était en même temps le Roi du Canada, le Roi de l'Afrique du Sud..... et était exclusivement conseillé par des Ministres différents dans chacun de ces pays, ceux-ci seraient bien des Etats distincts unis par le simple lien de l'union personnelle, mais il n'y aurait plus d'Empire Britannique ».

Le rapport Balfour laisse subsister le Roi de Grande-Bretagne comme chef d'Etat de tous les autres membres du Commonwealth et on ne peut pas dire qu'il soit en même temps Roi du Canada ou Roi d'Irlande (1). Du changement effectué après la Conférence Impériale de 1926 dans le titre royal — qui est purement descriptif — on ne peut pas déduire que les membres du Commonwealth ne sont plus unis entre eux que par le lien de l'union personnelle. Cependant le rapport Balfour ne laisse jouer aux Gouverneurs Généraux que leur rôle de représentants de la Couronne et les rapproche beaucoup d'un souverain constitutionnel. De plus, d'après ce même rapport, le Gouvernement d'un Dominion a le droit exclusif de conseiller la Couronne sur les affaires qui concernent ce Dominion.

Le seul fait que le Roi de Grande-Bretagne soit aussi le Chef d'Etat de tous les Dominions n'est pas suffisant

(1) En sens contraire : DE WARREN, *op. cit.*, p. 328 ; BAKER (*op. cit.*, p. 269) résout la difficulté en disant que la doctrine suivant laquelle le Roi de Grande-Bretagne est aussi Roi du Canada, etc..... est une doctrine juridiquement attaquable, mais non politiquement, ce qui paraît assez juste.

pour refuser la souveraineté aux Dominions, étant donné surtout qu'ils ont accepté librement ce chef. Comme le dit le rapport Balfour, « chaque membre de l'Empire ayant un gouvernement autonome est maintenant le maître de ses destinées. En fait, sinon toujours dans la forme, il n'est sujet à aucune contrainte, de quelque nature qu'elle soit » (1).

Il n'y a donc pas de raison valable pour refuser à un Dominion la qualité d'Etat souverain. Baker le reconnaît presque lorsqu'il écrit : « Les relations des Dominions avec les membres étrangers de la société internationale des Etats ont continuellement et progressivement subi des modifications qui les ont fait ressembler de plus en plus aux relations qu'entretiennent entre elles-mêmes les personnes de Droit International, de sorte qu'aujourd'hui la différence, *si toutefois il y en a*, est minime » (2).

§ 2. — La Souveraineté de l'Etat Libre d'Irlande

Par l'analyse du statut des Dominions — auxquels l'Irlande est assimilée constitutionnellement — nous venons de reconnaître la souveraineté de l'Etat Libre d'Irlande. Mais n'y a-t-il aucune différence entre l'Etat Libre et les autres Dominions. C'est ce que nous allons maintenant examiner.

L'histoire constitutionnelle de l'Irlande et des Dominions Britanniques nous révèle la différence fondamentale

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 14.

(2) BAKER, *op. cit.*, p. 428.

de leur origine. Les Dominions sont en effet des Colonies qui se sont peu à peu émancipées et auxquelles, depuis qu'elles sont devenues des Nations, la Métropole a reconnu une autonomie interne, puis un statut International.

L'Irlande, au contraire, a toujours été une Nation. La faiblesse de son organisation politique et sa trop grande proximité avec la Grande-Bretagne l'ont contrainte à une Union en 1800. Mais « l'égalité des deux Royaumes de Grande-Bretagne et d'Irlande fut reconnue par l'Union qui créa le Royaume-Uni », écrit Swift Mac Neill, qui ajoute que « l'Irlande, contrairement à tous les autres membres du Commonwealth Britannique, ne fut jamais une dépendance de la Grande-Bretagne » (1).

Ce fait que l'Irlande a toujours été une Nation, ne cherchant qu'à obtenir son indépendance complète, explique comment le Traité, qui accordait seulement à l'Irlande le statut d'un Dominion, a été difficilement accepté en Irlande. Il explique aussi comment ce statut a été accordé à l'Irlande par des procédés très différents de ceux employés pour les Dominions.

Il y eut en effet des négociations en 1921 qui impliquaient, de la part du gouvernement Britannique, une reconnaissance des Irlandais comme insurgés.

Ces négociations amenèrent la conclusion d'un Traité qui doit être considéré comme un acte international (2).

(1) *Op. cit.*, Introduction, p. VIII.

(2) *Contra* : ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 226. C'est la conséquence logique de sa théorie qui nie la souveraineté des Dominions pour la réserver exclusivement à l'Empire Britannique.

Il est vrai que le Gouvernement Britannique ne l'a pas reconnu comme tel, mais ses arguments ont été exposés et réfutés par de Warren d'une façon très complète (1).

Si, en particulier, la souveraineté de l'Etat Libre d'Irlande a été repoussée par l'article IV de la loi du Parlement Britannique prenant acte de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande (Irish Free State Constitution Act 1922), qui maintient la suprématie du Parlement Impérial, nous avons vu que cet article était contraire à la pratique constitutionnelle des Dominions et par conséquent inopérant (2).

Comme tout traité conclu entre deux Etats, il fut approuvé par la législation des deux pays, c'est-à-dire par une loi irlandaise du 25 octobre 1922 (Constitution Act n° 1, 1922) et la Loi Britannique du 5 décembre 1922 (Irish Free State Constitution Act 1922), puis par une proclamation du roi George V — chef commun des deux pays — le 6 décembre 1922 (3).

Voici la conséquence de ce raisonnement :

« L'Irlande est un Etat, car ses droits de puissance publique dérivent d'un traité » (4).

Voilà donc une différence essentielle entre l'Etat Libre

(1) *Op. cit.*, p. 416-421.

(2) Cf. *supra*, p. 54 et suiv.

(3) Cf. Appendice, p. 225 et suiv.

(4) ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 86. M. LE FUR (Préface au *Traité général de l'Etat*, par M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE) réfute la conception de la souveraineté absolue soutenue par M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE. D'après cette conception, en effet, tout traité imposant une limitation quelconque à un Etat ferait perdre à celui-ci la qualité d'Etat. L'Etat Libre d'Irlande ne serait donc pas un Etat, opinion erronée à nos yeux.

d'Irlande et les Dominions, d'où en découle une autre.

La mise en application du Traité était subordonnée au vote d'une Constitution dans un délai maximum d'un an (1). Cette constitution fut établie par une Assemblée Constituante Irlandaise qui n'était autre que la Dail Eireann élue par les Insurgés Irlandais. Sa seule obligation était de se conformer, pour l'établissement de la Constitution, au Traité qui avait été négocié entre les représentants des Nations Britanniques et Irlandaises. Cette obligation ne peut pas être considérée comme portant atteinte à la souveraineté de l'Etat Libre, puisqu'elle a été décidée par une loi votée par l'Assemblée Constituante elle-même (Irish Free State Constitution Act) (2).

Les Constitutions des Dominions, au contraire, si elles avaient été établies par les Parlements des Dominions, n'en avaient pas moins été légalement octroyées par le Parlement Britannique, dont le consentement est encore nécessaire pour modifier la Constitution Canadienne, modèle proposé à l'Irlande.

Or l'autonomie des Dominions ne repose que sur les Constitutions légalement octroyées, alors que les droits de l'Etat Libre d'Irlande reposent sur un Traité « qui ne peut pas faire l'objet d'une modification unilatérale. Par conséquent, du point de vue du droit des gens, l'Irlande nous apparaît comme étant un Etat puisqu'elle possède des droits de puissance publique auxquels l'Angleterre

(1) Article 17 du Traité anglo-irlandais. Cf. Appendice, p. 217.

(2) Cf. *supra*, p. 60.

ne peut pas porter atteinte sans le consentement de l'Irlande elle-même » (1).

Dès sa création, l'Etat Libre d'Irlande apparaît donc comme un Etat souverain. S'il n'exerce pas tous les droits qui sont inhérents à ce statut, c'est volontairement qu'il le fait, pour des raisons pratiques. Or, en 1922, les Dominions n'ont pas encore acquis un statut international complet, consacré seulement par le rapport Balfour de 1926. L'entrée de l'Irlande dans le Commonwealth Britannique par son assimilation au Canada « confirme et renforce — élève même — le rang, le statut, la qualité de Nation qui appartiennent à chaque membre de cette Communauté » (2).

On peut donc conclure que c'est l'Etat Libre d'Irlande qui a précédé les Dominions dans l'acquisition de la souveraineté, qu'ils possèdent tous à l'heure actuelle.

SECTION II

Nature juridique de l'Empire Britannique

Avant la guerre, l'Empire Britannique était, sans aucun doute, un Etat unitaire en Droit International. Si les Dominions avaient acquis l'autonomie interne, leur personnalité internationale n'était que très restreinte.

(1) M. BASDEVANT à son cours (1922-23).

(2) SWIFT MAC NEILL, *op. cit.*, Introduction, p. VIII.

Mais actuellement, comme nous l'avons vu, ils ont acquis une personnalité internationale complète et, à notre avis, le statut d'Etats souverains.

Cependant la Grande-Bretagne et les Dominions sont encore, comme le dit le rapport Balfour, « unis par une commune allégeance à la Couronne et librement associés comme membres du Commonwealth des Nations Britanniques » (1).

Quelle est donc la nature juridique de ce Commonwealth ?

Le rapport Balfour déclare lui-même qu'« il défie toute classification et ne comporte de ressemblance réelle avec aucune autre organisation politique qui existe maintenant ou qui a jamais existé » (2).

Les auteurs, qui avaient écrit avant 1926 et avaient dénié toute souveraineté aux Dominions, considéraient toujours l'Empire Britannique comme un Etat unitaire (3). Dans les ouvrages récents, où la personnalité internationale des Dominions est reconnue, on trouve de nombreuses comparaisons de l'Empire Britannique — ou mieux du Commonwealth — avec les formes d'Unions d'Etats déjà connues en Droit International.

Ces réunions sont au nombre de quatre : l'Union Personnelle, l'Union Réelle, l'Etat Fédéral et la Confédération d'Etats.

M. Siegfried, en 1928, a écrit qu'entre la Grande-Bretagne et le Canada « seuls subsistent les liens d'une union personnelle sous le même souverain » malgré quelques

(1 et 2) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 14.

(3) DE LOUTER, *op. cit.*, p. 216 ; KEITH, *op. cit.*, p. 319.

tracées de subordination appelées à disparaître (1). Mais « l'union personnelle résulte de la communauté accidentelle et temporaire du chef de l'Etat, union limitée à cette communauté (2) ». Or nous savons que cette communauté n'est ni accidentelle, ni temporaire et que la Couronne, autorité exécutive suprême de la Grande-Bretagne et des Dominions, est « une et indivise » (3).

L'Empire Britannique ne forme pas non plus une union réelle, car il n'y a pas de traité international qui unisse ses membres — l'Irlande exceptée — ni d'organes communs chargés de services communs. L'union réelle résultant en général d'un traité international, on a parfois soutenu que la Grande-Bretagne et l'Irlande étaient unies par les liens d'une union réelle (4). Peut-être était-ce vrai en 1922 (5), mais, à l'heure actuelle, cette union serait inconciliable avec la souveraineté externe de l'Etat Libre qui se manifeste de plus en plus par son activité internationale.

L'Empire Britannique se rapproche plutôt d'une Fédération. M. Le Fur écrivait en 1922 :

« L'Empire Britannique est en train d'évoluer de la forme d'union subordonnée avec Colonies dépendantes de la Métropole — du moins en théorie — à la vraie forme fédérative » (6).

(1) SIEGFRIED, article cité, p. 197.

(2) STRUPP, *op. cit.*, p. 29.

(3) AMERY, article cité, p. 17.

(4) Cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 86.

(5) Dans ce sens : DE WARREN, *op. cit.*, p. 428.

(6) LE FUR, *Races, nationalités, États*, p. 141. En 1929, M. LE FUR disait : « C'est sous la forme d'Etat fédéral que vit aujourd'hui la moitié de la population du globe, davantage même si on considère l'Empire

Ce n'est cependant pas un Etat Fédéral, « Union constitutionnelle perpétuelle entre plusieurs Etats qui donne naissance à un Etat doté de la *plénitudo potestatis* » (1). Les Etats membres d'un Etat fédéral perdent en effet toute personnalité internationale ; or nous avons reconnu que les Dominions possédaient la personnalité internationale.

Peut-être l'Empire Britannique était-il un Etat Fédéral avant la guerre « avec cette particularité que le pouvoir central appartenait à un des Etats Fédérés (2) ». C'était l'opinion de Fauchille. Mais, dit-il, « d'Etat Fédéral de l'Empire Britannique s'est transformé en une Confédération d'Etats. Une telle transformation s'est opérée dans les rapports de la Grande-Bretagne avec ses divers Dominions au fur et à mesure que chacun d'eux a obtenu en fait la capacité internationale » (3).

Strupp paraît avoir la même opinion (4).

Cette transformation est cependant contraire à la tendance générale des Confédérations d'Etats à évoluer vers la forme d'Etat Fédéral : ainsi les Etats-Unis et la Suisse. De plus, d'une part, le lien juridique de la Couronne entre les membres du Commonwealth fait que leur union est beaucoup plus étroite que celle des Etats membres d'une Confédération. Ceux-ci sont en effet étrangers

Britannique comme un Etat composé ; en tous cas, il n'est pas douteux que ses Dominions les plus importants vivent sous cette forme fédérative » (Préface au *Traité général de l'Etat*, par M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, p. xi).

(1) STRUPP, *op. cit.*, p. 32.

(2) FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 155.

(3) *Ibid.*

(4) STRUPP, *op. cit.*, p. 32.

les uns aux autres, et leur union repose sur un traité. D'autre part, la Confédération d'Etats est généralement dotée d'organes permanents communs qui n'existent pas dans l'Empire Britannique.

* * *

Nous arrivons donc à la même conclusion que le rapport Balfour : c'est que l'Empire Britannique ne peut se comparer à aucune autre forme connue en Droit International (1).

On a même nié que l'Empire Britannique existait encore juridiquement, étant donné la souveraineté des Dominions. Mais, si l'on admet la théorie de la souveraineté relative, l'unité de l'Empire Britannique en Droit International peut très bien être conciliée avec la souveraineté des Dominions. Il ne nous paraît pas douteux en effet qu'à certains égards il se comporte comme une unité.

Les Dominions n'ont encore, à l'heure actuelle, qu'une représentation diplomatique embryonnaire et, dans la majorité des pays, c'est l'Ambassadeur Britannique qui les représente. S'ils commencent à s'intéresser à la politique internationale, c'est encore le Foreign Office Britannique qui joue un rôle prédominant et, après avoir consulté les Gouvernements des Dominions, fait connaître quelle sera la politique du Commonwealth.

C'est aussi la marine Britannique qui est chargée de la

(1) Dans ce sens : COUVE DE MURVILLE, *Le Gouverneur dans les Dominions Britanniques*, p. 188.

défense de tout l'Empire et qui, par le Traité, assure la protection exclusive des côtes irlandaises.

Ce rôle encore prépondérant de la Grande-Bretagne dans le Commonwealth est constaté par le rapport Balfour, où l'on peut lire :

« Les principes d'égalité et de similarité, appropriés au statut, ne s'étendent pas universellement à la fonction » (1) ; et : « dans la sphère de la conduite de la politique étrangère en général, comme dans la sphère de la défense, la plus grande part des responsabilités demeure maintenant et continuera à demeurer pendant quelque temps dans les mains du Gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne » (2).

Mais cette prépondérance de la Grande-Bretagne n'amoindrit pas la souveraineté des Dominions. Elle est consentie par eux et, quand ils le voudront, ils pourront avoir une représentation diplomatique séparée dans tous les pays et assurer eux-mêmes leur propre défense. Pour le moment, ils trouvent avantageux de laisser leur mandataire, le gouvernement Britannique, assumer des charges nombreuses et coûteuses.

Aussi le gouvernement actuel de l'Etat Libre d'Irlande ne cherche-t-il pas à trop préciser son statut international. Cependant, dans son discours à la Dail, le 15 décembre 1926, sur les résultats de la Conférence Impériale, le Ministre des Affaires Etrangères Fitzgerald déclara :

« Le Commonwealth Britannique, comme un tout, est

(1) *Imp. Conf.*, 1926 ; *Sum. of proc.*, p. 14.

(2) *Ibid.*, p. 25-26.

peut-être la Fédération d'Etats la plus lâche connue dans l'histoire. D'un seul Etat Fédéral il s'est transformé en plusieurs Etats ayant une monarchie multiple dans ses fonctions. Chaque Etat est le maître complet de sa propre destinée, sauf quelques anachronismes dans la législation et la Constitution » (1).

A notre avis, le Commonwealth est une organisation unique en Droit International ; il se rapproche d'un type d'Etat composé, la Confédération d'Etats, mais est plutôt une entente entre Etats souverains qui consentent librement à ce que l'un d'entre eux joue un rôle prépondérant dans la conduite des affaires d'intérêt commun.

(1) *Parl. Deb.*, 15 déc. 1926, p. 727.

CONCLUSION

L'avenir de l'Etat Libre d'Irlande

Nous avons eu quelque difficulté à définir le statut de l'Etat Libre d'Irlande. L'étude de ses Pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire nous a montré qu'il jouissait d'une autonomie interne complète, malgré quelques anomalies appelées à disparaître bientôt. Sur le terrain international, l'Etat Libre doit, en exerçant ses droits, tenir compte du fait qu'il est membre du Commonwealth des Nations Britanniques ; nous avons vu que cela ne l'empêchait pas d'être un Etat pleinement souverain.

Cependant, économiquement et politiquement, bien des questions ne sont pas encore résolues et l'on peut se demander quel sera l'avenir de l'Etat Libre d'Irlande.

Depuis la fin des troubles qui désolèrent l'Irlande jusqu'en 1923, le gouvernement du Président Cosgrave a surtout essayé d'améliorer la situation économique et financière du pays.

Terre de culture et d'élevage, l'Irlande fait un gros effort pour développer son industrie. Afin d'arriver à une stabilité économique complète, un Comité a été constitué au début de 1929 pour enquêter sur la situation économique générale de l'Etat Libre. Il reste encore beaucoup à faire pour abaisser le coût de la vie et surtout rendre

l'Etat Libre plus indépendant économiquement de la Grande-Bretagne, son principal client et fournisseur.

La balance du commerce extérieur, si elle est encore déficitaire, s'améliore d'année en année. Le budget irlandais peut s'équilibrer, grâce à une sévère compression des dépenses ainsi qu'à des impôts assez lourds.

Pour arriver à obtenir une situation économique et financière parfaite, il faudrait que, pendant de nombreuses années, l'Etat Libre jouisse d'un calme et d'une stabilité politiques absolus.

Jusqu'en 1927, le gouvernement du Président Cosgrave a pu faire voter sans difficultés tout son programme de reconstruction par le Parlement ; l'opposition, composée des membres du Labour Party et de quelques Indépendants, y était peu nombreuse. Depuis que le parti républicain siège au Parlement, la situation est plus délicate, car le gouvernement n'a qu'une très petite majorité dans la Dail. Une élection partielle récente (mars 1929) vient de prouver que le parti de M. de Valéra gagnait des voix dans le pays et son arrivée au pouvoir après de nouvelles élections pourrait avoir de grosses conséquences sur l'avenir de l'Etat Libre.

Le parti républicain est, en effet, hostile au Traité et, si son entrée à la Dail l'a considérablement assagi, on se demande cependant de quels moyens il se servira pour réaliser les deux principaux articles de son programme, l'unité de l'Irlande et la rupture des liens qui l'unissent encore au Commonwealth.

La séparation de l'Irlande en deux unités politiques distinctes est un paradoxe. Jamais pareil événement ne

s'était produit dans l'histoire et il a fallu à la petite minorité des protestants ulstériens l'aide et le concours de l'Angleterre pour couper ainsi en deux la nation Irlandaise.

Les rapports entre l'Etat Libre et l'Irlande du Nord, rattachée à la Grande-Bretagne, furent au début très mauvais, mais se sont améliorés, grâce au désir de conciliation du gouvernement de M. Cosgrave. Il faudrait peu de chose, cependant, pour rendre vains les efforts de plusieurs années. Les Ulstériens, très attachés à la Grande-Bretagne, craignent les velléités d'indépendance de leurs compatriotes du Sud et la réunion des deux parties de l'Irlande, quoique très désirable politiquement et économiquement, n'est pas prête de se faire.

Si les Irlandais du Sud sont tous d'accord pour souhaiter l'unité de leur pays, ils le sont moins sur la question de la rupture de tout lien avec le Commonwealth, c'est-à-dire l'établissement d'une République Irlandaise indépendante.

Ceux qui raisonnent sainement se rendent compte des grands avantages qui résultent pour l'Etat Libre de son association avec la Grande-Bretagne et les Dominions. Economiquement, l'Etat Libre est tributaire de l'Angleterre. Politiquement, il a une influence beaucoup plus grande que s'il formait un Etat séparé, puisque son gouvernement est consulté et tenu au courant de tous les problèmes qui intéressent le Commonwealth, c'est-à-dire de toute la politique mondiale, où il ne jouerait autrement qu'un rôle beaucoup plus réduit.

Néanmoins les Républicains sont violemment hostiles

à toute allégeance au Roi de Grande-Bretagne et n'hésiteront pas, une fois au pouvoir, à rompre ce lien. Qu'advient-il alors ? Il est probable que l'Angleterre acceptera une République Irlandaise, puisqu'elle a reconnu le droit de sécession des Dominions, mais elle exigera sûrement un Traité d'Alliance entre les deux pays, car les côtes irlandaises sont trop proches des côtes anglaises. La situation serait donc sensiblement la même qu'à l'heure actuelle, mais les Irlandais auraient la satisfaction de ne plus avoir comme chef d'Etat un Roi anglais.

Pour le moment, l'Etat Libre d'Irlande a tous les avantages d'une République et toutes les prérogatives qui s'attachent à son association avec le Commonwealth des Nations Britanniques.

APPENDICE

I

Traité du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande

I. — L'Irlande aura le même statut constitutionnel, dans la communauté de nations connue sous le nom d'Empire Britannique, que le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande et l'Union de l'Afrique du Sud, avec un Parlement ayant le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Irlande et un Pouvoir Exécutif responsable devant ce Parlement, et elle sera désignée et connue sous le nom d'Etat Libre d'Irlande.

II. — Sous réserve des dispositions ci-après, la situation de l'Etat Libre d'Irlande vis-à-vis du Parlement et du Gouvernement Britanniques, et d'une manière générale, sera celle du Dominion du Canada, et le droit, la pratique et les usages constitutionnels, qui régissent les relations de la Couronne ou du représentant de la Couronne et celles du Parlement Britannique avec le Dominion du Canada, régiront également leurs relations avec l'Etat Libre d'Irlande.

III. — Le représentant de la Couronne en Irlande sera nommé de la même façon que le Gouverneur général du Canada et conformément à la pratique suivie pour les nominations de ce genre.

IV. — Le serment que prêteront les membres du Parlement de l'Etat Libre d'Irlande sera conçu dans la forme suivante :

« Moi....., Je jure solennellement foi et allégeance à la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande, telle qu'elle est établie par la loi et fidélité à Sa Majesté le Roi George V et à ses héritiers et successeurs légitimes, en vertu de l'association existant

entre les citoyens d'Irlande et de Grande-Bretagne et du fait que l'Irlande a adhéré comme membre au groupe de nations formant le Commonwealth des Nations Britanniques.

V. — L'Etat Libre d'Irlande assumera une part de la dette publique du Royaume-Uni existante à la date du présent Traité et une part des pensions de guerre existantes à la même date, dans une proportion qui sera jugée juste et équitable, en tenant compte de toute demande juste de l'Irlande, en raison de créances liquides et exigibles ou de demandes reconventionnelles, le total des sommes dues devant être déterminé, à défaut d'accord, par l'arbitrage d'une ou plusieurs personnes indépendantes, citoyens de l'Empire Britannique.

VI. — Jusqu'à ce qu'ait été conclu entre les Gouvernements Britannique et Irlandais un accord, aux termes duquel l'Etat Libre d'Irlande se chargera de sa propre défense côtière, la défense par mer de la Grande-Bretagne et de l'Irlande sera assurée par les forces impériales de Sa Majesté. Mais cela n'empêchera pas la construction ou l'entretien par le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande des unités navales qui seront nécessaires pour assurer le service des douanes et pour la protection des pêcheries.

Les clauses du présent article seront examinées à nouveau dans une conférence de représentants des Gouvernements Britannique et Irlandais qui se tiendra à l'expiration de cinq années à compter de la date du présent Traité, pour envisager la prise en mains par l'Irlande d'une part de sa propre défense côtière.

VII. — Le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande mettra à la disposition des forces impériales de Sa Majesté :

a) En temps de paix, les facilités dans les ports indiqués dans l'annexe ci-contre et les autres facilités indiquées dans le même annexe ou telles autres facilités au sujet desquelles un accord pourra intervenir entre le Gouvernement Britannique et le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande,

b) En temps de guerre ou de relations tendues avec une puissance étrangère, les facilités dans les ports et les autres facilités dont le Gouvernement Britannique pourra avoir besoin pour assurer cette défense comme il est indiqué ci-dessus,

VIII. — En vue d'assurer l'observation du principe de la limitation internationale des armements, si le Gouvernement

de l'Etat Libre d'Irlande établit et maintient des forces militaires de défense, l'importance de ces forces par rapport aux forces entretenues par la Grande-Bretagne sera dans la même proportion que la population de l'Irlande par rapport à la population de la Grande-Bretagne.

IX. — Les ports de la Grande-Bretagne et de l'Etat Libre d'Irlande seront librement ouverts aux navires de l'autre pays moyennant le payement des droits usuels de port et autres droits.

X. — Le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande accepte de verser une juste indemnité, sur des bases qui ne seront pas moins favorables que celles indiquées dans la loi de 1920, aux juges, fonctionnaires, membres des forces de police et autres agents des services publics qui seront licenciés par lui ou qui se retireront à la suite du changement de Gouvernement effectué en conséquence du présent Traité.

Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux membres des forces de police auxiliaires ou aux personnes recrutées en Grande-Bretagne pour la police royale Irlandaise durant les deux années précédant la date du présent Traité. Le Gouvernement Britannique assumera la responsabilité des indemnités ou pensions pouvant revenir aux personnes faisant l'objet de l'exception ci-dessus.

XI. — Jusqu'à l'expiration d'une période d'un mois à dater du vote d'une loi du Parlement pour la ratification du présent Traité, les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande ne s'exerceront pas sur le Nord de l'Irlande, et les dispositions de la loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande, en tant qu'elles se réfèrent au Nord de l'Irlande, continueront à avoir leur plein effet, et aucune élection de députés pour le Parlement de l'Etat Libre d'Irlande n'aura lieu dans les circonscriptions du Nord de l'Irlande à moins qu'une résolution votée par les deux Chambres du Parlement du Nord de l'Irlande ne décide en faveur de telles élections avant la fin dudit mois.

XII. — Si, avant l'expiration dudit mois, une adresse est remise à cet effet à Sa Majesté par les deux Chambres du Parlement du Nord de l'Irlande, les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande ne s'étendront plus désormais au Nord de l'Irlande, et les dispositions de la loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande (y compris celles ayant

trait au Conseil d'Irlande) continueront, pour autant qu'elles se réfèrent au Nord de l'Irlande, à rester en vigueur et le présent Traité subsistera sous réserve des modifications nécessaires.

Si une telle adresse est ainsi présentée, une Commission composée de trois membres, un nommé par le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande, un par le Gouvernement du Nord de l'Irlande, et un qui sera président et qui sera désigné par le Gouvernement Britannique, déterminera, conformément aux vœux des habitants et dans la mesure compatible avec les conditions économiques et géographiques, la ligne de démarcation entre le Nord de l'Irlande et le reste de l'Irlande et, pour l'application de la loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande et celle du présent Traité, la ligne de démarcation entre le Nord de l'Irlande et le reste de l'Irlande sera telle qu'elle aura été déterminée par une telle commission.

XIII. — Pour l'application de l'article précédent, les pouvoirs du Parlement du Sud de l'Irlande, prévus par la loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande, d'élire les membres du Conseil d'Irlande, seront exercés par le Parlement de l'Etat Libre d'Irlande après que ce Parlement aura été constitué.

XIV. — Après l'expiration dudit mois, si aucune adresse, tel qu'il en est prévu à l'article XII du présent Traité, n'a été remise, le Parlement et le Gouvernement du Nord de l'Irlande continueront à exercer, en ce qui concerne le Nord de l'Irlande, les pouvoirs qui leur ont été conférés par la loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande, mais le Parlement et le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande auront dans le Nord de l'Irlande, pour les questions dans lesquelles le Parlement du Nord de l'Irlande n'a pas le pouvoir de faire des lois aux termes de cette loi (y compris les questions qui, en vertu de ladite loi, tombent sous la juridiction du Conseil d'Irlande), les mêmes pouvoirs que dans le reste de l'Irlande, sous réserve de telles autres dispositions sur lesquelles un accord pourra s'établir dans les conditions indiquées ci-après.

XV. — A n'importe quel moment après la date du présent Traité, le Gouvernement du Nord de l'Irlande et le Gouvernement provisoire du Sud de l'Irlande tel qu'il est prévu ci-après pourront se réunir pour discuter les dispositions pour l'application de l'article précédent, dans le cas où l'adresse qui

y est mentionnée ne serait pas présentée. Ces dispositions peuvent comprendre :

a) Des restrictions en ce qui concerne les nominations aux postes officiels dans le Nord de l'Irlande.

b) Des restrictions concernant la perception des impôts dans le Nord de l'Irlande ;

c) Des restrictions en ce qui concerne les droits d'importation et d'exportation affectant le commerce et l'industrie du Nord de l'Irlande ;

d) Des restrictions pour les minorités du Nord de l'Irlande ;

e) Le règlement des relations financières entre le Nord de l'Irlande et l'Etat Libre d'Irlande ;

f) L'institution et les pouvoirs d'une milice locale du Nord de l'Irlande et les relations des forces de défense de l'Etat Libre d'Irlande et du Nord de l'Irlande respectivement.

Et si, dans une telle réunion, des dispositions sont adoptées, elles auront la même valeur que si elles étaient parmi les dispositions fixant les conditions dans lesquelles les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande peuvent être exercés dans le Nord de l'Irlande en vertu de l'article XIV du présent Traité.

XVI. — Ni le Parlement de l'Etat Libre d'Irlande, ni le Parlement du Nord de l'Irlande ne devront adopter de loi ayant pour effet de subventionner, directement ou indirectement, aucune religion ou de supprimer ou restreindre le libre exercice d'une religion, ou de donner aucune préférence ou d'instituer aucune incapacité à raison des croyances ou de situations religieuses, ou d'affecter d'une manière préjudiciable le droit pour tout enfant de fréquenter une école publique sans être obligé d'assister aux leçons d'instruction religieuse données dans cette école, ou de faire aucune distinction au point de vue des subventions de l'Etat entre les écoles placées sous le contrôle de différentes confessions, ou de retirer à aucune confession ou institution d'enseignement une partie de ses biens, sauf pour des motifs d'intérêt public et sous réserve d'indemnité.

XVII. — A titre d'arrangement provisoire pour l'administration du Sud de l'Irlande durant l'intervalle qui doit s'écouler entre la date du présent Traité et la constitution d'un Parlement et d'un Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande, résultant de la constitution de ce Traité, des mesures seront

prises immédiatement pour la réunion des membres du Parlement élus dans les circonscriptions du Sud de l'Irlande depuis le vote de la loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande et pour la constitution d'un Gouvernement provisoire, et le Gouvernement Britannique prendra les mesures nécessaires pour transmettre à un tel Gouvernement provisoire les pouvoirs et moyens nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de sa tâche pourvu que chacun des membres d'un tel Gouvernement provisoire ait signifié, par écrit, son acceptation du présent Traité. Mais cet arrangement ne subsistera pas au delà de l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date du présent Traité.

XVIII. — Le présent Traité sera soumis immédiatement par le Gouvernement de Sa Majesté à l'approbation du Parlement et par les signataires Irlandais à une réunion convoquée à cet effet des membres déjà élus pour constituer la Chambre des Communes du Sud de l'Irlande, et, s'il est approuvé, il sera ratifié par la législation nécessaire.

Pour la délégation
Britannique :

(Signé)

D. LLOYD GEORGE.
AUSTEN CHAMBERLAIN.
BIRKENHEAD.
WINSTON S. CHURCHILL
L. WORTHINGTON EVANS.
HAMAR GREENWOOD.
GORDON HEWART.

Pour la délégation
Irlandaise :

(Signé)

ART O GRIOBHTHA.
(Arthur Griffith).
MICHAEL O COILEAIN.
(Michael Collins).
RÍOBARD BARTUN.
(Robert Barton).
E. S. O' DUGAIN.
(E. J. Duggan).
SEORSA CHABHIAN UÍ
DHUBHTHAIGH,
(George Gavan Duffy).

Le 6 décembre 1921.

ANNEXE

I. — Les dispositions ci-après déterminent les facilités requises.

Port militaire de Berehaven

a) L'Amirauté conservera la propriété des biens et droits lui appartenant à la date du présent Traité. L'entretien des défenses du port continuera à être assuré par des équipes britanniques.

Queenstown

b) L'entretien des défenses du port continuera à être assuré par des équipes britanniques. Un certain nombre de bouées seront réservées pour l'amarrage des vaisseaux de Sa Majesté.

Baie de Belfast

c) L'entretien des défenses du port continuera à être assuré par des équipes britanniques.

Baie de Swilly

d) L'entretien des défenses du port continuera à être assuré par des équipes britanniques.

Aviation

e) En vue de la défense aérienne des côtes, des facilités seront accordées dans le voisinage des ports mentionnés ci-dessus.

Dépôts de combustibles liquides

f) Haulbowline Rathmullen	{	L'achat de ces dépôts sera proposé à des sociétés commerciales sous la réserve que les acheteurs maintiendront un certain approvisionnement minimum, en vue des besoins de l'Amirauté.

2. — Une convention sera conclue entre le Gouvernement

Britannique et le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande en vue de l'application des dispositions suivantes :

a) L'atterrage de câbles sous-marins ou l'établissement de stations radiotélégraphiques, destinés à communiquer avec des localités situées hors d'Irlande, ne pourra avoir lieu qu'avec l'assentiment du Gouvernement Britannique ; les concessions existantes pour l'atterrage de câbles sous-marins ou pour les concessions radiotélégraphiques ne pourront être retirées, sauf par accord avec le Gouvernement Britannique qui aura le droit d'établir des câbles sous-marins ou des stations radiotélégraphiques destinés à communiquer avec des localités situées hors d'Irlande.

b) Les phares, bouées, balises, sémaphores, ou jalons servant à la navigation, seront maintenus par le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande en l'état où ils se trouveront à la date du présent Traité ; ils ne seront enlevés et il n'en sera ajouté de nouveaux qu'avec l'assentiment du Gouvernement Britannique.

c) Les stations de signaux créées pour la guerre cesseront de fonctionner et seront confiées à des équipes d'entretien, le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande aura la faculté de prendre ces stations en charge et de les utiliser pour des buts commerciaux, sous la réserve qu'elles seront soumises à l'inspection de l'Amirauté et que seront maintenues les installations télégraphiques actuellement existantes.

3. — Une convention réglant les communications aériennes non militaires sera conclue entre les deux Gouvernements.

D. LI. G.	B.	W. S. C.	A. G.
A. C.		E. S. O' D.	M. O. C.
		S. G. D.	R. B.

II

Lettre du Très Honorable David Lloyd George
(Premier Ministre de Grande-Bretagne),
à Monsieur Arthur Griffith, Président de la « Dail Eireann ».

10, Downing Street, S. W. I.
13 décembre 1921,

Monsieur le Président,

Comme des doutes peuvent être soulevés à l'égard de certains points qui ne sont pas spécialement mentionnés dans les termes du Traité, il importe, à mon avis, que le sens de ceux-ci soit nettement précisé.

La première question est relative à la méthode de désignation du Représentant de la Couronne en Irlande. L'article III du Traité dispose que ce Représentant sera nommé « de la même manière que le Gouverneur Général du Canada et d'après les pratiques suivies pour les nominations de ce genre ». Le sens de cette disposition est, qu'en vue d'assurer un choix acceptable pour le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande, ce Gouvernement sera consulté avant qu'aucune nomination soit recommandée à Sa Majesté.

La seconde question qui se pose concerne l'arbitrage envisagé par l'article V, relatif à l'obligation pour l'Irlande de supporter la charge d'une partie des pensions de guerre et de la Dette Publique. La procédure qu'a prévue la Conférence est la suivante : le Gouvernement Britannique présentera sa requête et le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande produira toute demande reconventionnelle qu'il jugera justifiée de la part de l'Irlande.

Les arbitres décideront de l'affaire dont ils se trouveront ainsi saisis après avoir procédé à toutes enquêtes qu'ils pourraient considérer comme nécessaires ; leur décision sera définitive et obligatoire pour les deux parties. Il est naturellement entendu que l'arbitre ou les arbitres devant qui l'affaire sera portée devront être d'une impartialité satisfaisant à la fois le Gouvernement Britannique et le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande.

La troisième question intéresse le statut de l'Etat Libre d'Irlande. Les arrangements particuliers conclus entre nous dans les articles VI, VII, VIII et IX, et qui ne figurent pas dans la Constitution Canadienne, n'affectent en rien le statut de l'Irlande. Ils sont nécessités par la proximité et l'interdépendance des deux îles, c'est-à-dire par des circonstances qui ne se présentent pas en ce qui concerne le Canada. Ces dispositions n'influent en aucune manière sur la situation de l'Etat Libre d'Irlande, au sein du Commonwealth ou sur ses titres à être représenté, comme le Canada, à l'Assemblée de la Société des Nations. Elles ont été convenues entre nous en vue d'avantages mutuels et ne peuvent avoir aucune espèce de répercussion sur la question du statut. Notre désir est que l'Irlande prenne place dans le Commonwealth avec des droits égaux à ceux des autres Nations qui le composent, et nous sommes prêts à appuyer sa demande d'occuper un rang similaire dans la Société des Nations dès que la Constitution d'Irlande sera entrée en vigueur.

L'élaboration de cette Constitution appartiendra au Gouvernement Irlandais, sous la seule réserve qu'il tiendra naturellement compte des termes du Traité et des garanties données en ce qui concerne la minorité par le Chef de la Délégation Irlandaise. L'établissement et la composition de la deuxième Chambre sont, en conséquence, laissés à la discrétion du peuple Irlandais. Rien dans les dispositions du Traité ne comporte pour l'Irlande une obligation de suivre à cet égard le modèle de la Constitution Canadienne.

J'ajoute que nous nous proposons d'entreprendre le retrait des forces militaires et auxiliaires de la Couronne dans le Sud de l'Irlande, dès que les dispositions du Traité auront été ratifiées.

J'ai l'honneur d'être, etc.,

D. LLOYD GEORGE.

A. GRIFFITH, *Esq.*

Mansion House,
Dublin.

III

Loi du Parlement Britannique ratifiant le Traité,
adoptée le 31 mars 1922
et connue sous le Titre de Irish Free State (Agreement) Act 1922
(12 Geo. V, CH. 4)

*Loi tendant à donner force légale et à faire porter effet à un projet
de Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande et tendant à d'autres
fins connexes.*

(31 mars 1922)

Que sa très Excellente Majesté, de l'avis et avec le consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes, assemblés dans le présent Parlement, et par l'autorité des dits décrète ce qui suit :

I. — 1^o Les dispositions du projet de Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, telles qu'elles sont reproduites en annexe à la présente loi, ont force légale à partir de la date du vote de cette loi.

2^o En vue de l'application de l'article XVII du projet précité, il pourra être rendu des ordonnances en Conseil (Orders in Council) transférant au Gouvernement provisoire, établi conformément aux dispositions du dit article, les pouvoirs et institutions qui y sont mentionnés. D'autre part, aussitôt qu'il sera possible, et dans un délai n'excédant pas les quatre mois qui suivront le vote de la présente loi, le Parlement de l'Irlande du Sud sera dissous et il sera pris telles mesures qui pourront être nécessaires pour la tenue d'élections dans les circonscriptions qui auraient eu le droit d'élire des membres de ce Parlement. Ces élections doivent avoir lieu conformément à la législation actuellement en vigueur en ce qui concerne le droit de vote, le nombre des membres, la méthode d'élection et la procédure électorale. Les membres ainsi élus constitueront la Chambre du Parlement vis-à-vis de laquelle le Gouvernement provisoire sera responsable ; ce Parlement aura le pouvoir de légiférer en toutes matières de la compétence du Gouvernement provisoire dans les mêmes conditions que le Parlement de l'Etat Libre d'Irlande lorsqu'il aura été constitué. Toute ordonnance en Conseil (Order in Council) conforme au présent article, pourra contenir telles dispositions occasion-

nelles, complémentaires ou supplémentaires qui apparaîtraient nécessaires ou opportunes en vue de l'application des dispositions ci-dessus du présent article.

3° Toute ordonnance en Conseil, rendue en vertu de la présente loi, sera présentée aussitôt que possible aux deux Chambres du Parlement. Si une adresse sollicitant l'annulation d'une telle ordonnance est soumise à Sa Majesté par l'une ou l'autre des deux Chambres dans le délai de 21 jours de session effective de cette Chambre, à partir de la présentation d'une telle ordonnance, Sa Majesté pourra, en considération de cette adresse, annuler l'ordonnance visée par une nouvelle ordonnance en Conseil. L'ordonnance ainsi annulée deviendra sans effet, mais sans qu'il soit de ce fait porté atteinte à la validité de tout acte auquel son application aurait déjà pu donner lieu. Toute ordonnance en Conseil, rendue conformément à la présente loi, pourra, sous la réserve des dispositions ci-dessus du présent paragraphe, recevoir la même exécution que si elle était incorporée dans le texte de la présente loi. Toutefois, elle pourra être révoquée ou amendée par une ordonnance en Conseil rendue ultérieurement.

Les dispositions ci-dessus sont édictées sous la réserve que les ordonnances en Conseil, prévues par la présente loi, ne seront pas considérées comme règlements organiques (Statutory Rules) au sens de l'article premier de la loi de 1893 sur la publication des règlements.

4° Dès le vote de la présente loi, il ne pourra être procédé à aucun acte tendant à l'élection à la Chambre des Communes du Parlement de la Grande-Bretagne, d'un membre pour toute circonscription en Irlande autre que les circonscriptions de l'Irlande du Nord (Northern Ireland).

5° La présente loi ne pourra être considérée comme constituant la loi portant ratification du projet de Traité pour le calcul du délai d'un mois mentionné à l'article XI du dit projet de Traité.

II. — La présente loi peut être désignée sous le titre de *Irish Free State (Agreement) Act. 1922.*

ANNEXE

(Cette annexe comprend le texte du projet de Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, signé à Londres, le 6 décembre 1921, déjà reproduit *supra*, page 213).

IV

Statut constitutionnel de la Dail Eireann siégeant comme Assemblée Constituante, établissant la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann), adopté le 25 octobre 1922.

Loi établissant une Constitution pour l'Etat Libre d'Irlande et donnant force au Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, signé à Londres le 6 décembre 1921 (N° I de 1922).

Dail Eireann en sa qualité d'Assemblée Constituante siégeant dans le présent Parlement provisoire, reconnaissant que toute autorité légale vient de Dieu au peuple et confiant que l'unité et la vie nationale de l'Irlande seront ainsi restaurées, proclame, par la présente loi, l'établissement de l'Etat Libre d'Irlande (désigné également sous le terme de Saorstat Eireann) et, dans l'exercice incontesté de son droit, décrète et ordonne ce qui suit :

1° La Constitution figurant en première annexe au présent texte sera la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann).

2° La dite Constitution sera interprétée par référence aux dispositions du projet de Traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, dispositions qui figurent dans la deuxième annexe au présent statut (désigné ci-dessous comme « Traité ci-annexé ») et qui, par le présent statut, reçoivent force légale. Dans le cas où l'une des dispositions de la Constitution ou d'un amendement à la Constitution ou de toute loi rendue pour son exécution, serait, à un égard quelconque, incompatible avec une des dispositions du Traité ci-annexé, cette disposition sera, dans la mesure de son incompatibilité, entièrement nulle et inopérante. Le Parlement et le Conseil Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) devront, pour les matières qui les concernent respectivement, adopter telle nouvelle législation et prendre telles autres mesures qui pourront être nécessaires, pour rendre effectif le Traité ci-annexé.

3° Le présent statut sera désigné, à toutes fins, sous le titre de Statut Constitutionnel de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) 1922.

PREMIÈRE ANNEXE

(Cette première annexe comprend le texte de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande, dont nous donnons des extraits *infra*, p. 224).

DEUXIÈME ANNEXE

(Cette deuxième annexe comprend le texte du projet de Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, signé à Londres le 6 décembre 1921, déjà reproduit, *supra*, p. 213).

V

Constitution de l'Etat Libre d'Irlande
(Saorstat Eireann)

(EXTRAITS)

Article 1^{er}. — L'Etat Libre d'Irlande (désigné également dans le présent texte et par ailleurs sous le nom de Saorstat Eireann) est membre de la Communauté des Nations composant le British Commonwealth Nations, avec des droits égaux à ceux des autres membres.

Article 2. — Tous pouvoirs de Gouvernement et toute autorité législative, exécutive et judiciaire en Irlande prennent leur source dans le peuple même d'Irlande. Ils sont exercés dans l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) conformément à la présente Constitution et par les organismes établis en vertu de ses dispositions.

Article 3. — Est citoyen de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) toute personne, sans distinction de sexe, domiciliée dans le territoire sur lequel s'étend l'autorité de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) à l'époque de la mise en vigueur de la présente Constitution, si elle est née en Irlande, ou si son père ou sa mère y sont nés, ou si elle a établi sa résidence habituelle dans le territoire sur lequel s'étend l'autorité de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann). Elle jouira des privilèges et assumera les obligations que comporte cette qualité de citoyen. Les dispositions précédentes sont édictées sous la réserve que toute personne qui serait déjà citoyen d'un autre Etat, aura la faculté de ne pas accepter la qualité de citoyen conférée par le présent article. Les conditions réglant pour l'avenir l'acquisition et la perte de la qualité de citoyen de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) seront déterminées par la loi.

Un organe législatif est créé par la présente Constitution, il sera désigné sous le nom « Oireachtas » ; il se composera du Roi et des deux Chambres : la Chambre des Députés (désignée également et généralement mentionnée ici sous le nom de « Dail Eireann ») et le Sénat (désigné également et généralement

mentionné ici sous le nom de « Seanad Eireann »). Le Oireachtas a uniquement et exclusivement le pouvoir de légiférer en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann).

Article 17. — Le serment que devront prêter les membres du Oireachtas sera conçu sous la forme suivante :

« Moi... je jure solennellement foi et allégeance à la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande telle qu'elle est établie par la loi et fidélité à Sa Majesté le Roi George V et à ses héritiers et successeurs légitimes, en vertu de l'association entre les citoyens d'Irlande et de Grande-Bretagne, et du fait que l'Irlande a adhéré et appartient au groupe de nations formant le Commonwealth des Nations Britanniques.

Chaque membre du Oireachtas, avant de venir occuper son siège, prêtera et signera le serment ci-dessus devant le représentant de la Couronne ou toute autre personne déléguée par lui.

Article 41. — Dès qu'un projet de loi aura été voté ou dès qu'il sera considéré comme ayant été voté par les deux Chambres, le Conseil Exécutif le présentera au représentant de la Couronne, pour que celui-ci notifie au nom du Roi l'assentiment royal. Ce représentant pourra refuser l'assentiment royal ou retenir le projet jusqu'à notification de la volonté royale. Le représentant de la Couronne, en refusant l'assentiment royal ou en retenant le projet de loi, devra agir conformément à la loi, à la pratique et aux usages constitutionnels réglant la matière dans le Dominion du Canada.

Tout projet de loi retenu jusqu'à notification de la volonté royale n'aura aucune force légale, tant que, dans un délai d'un an à compter du jour où le projet aura été communiqué au représentant de la Couronne pour recevoir l'assentiment du Roi, le représentant de la Couronne n'aura pas notifié, soit par une déclaration ou message, à chacune des deux Chambres du Oireachtas, soit par une proclamation que le projet a reçu l'assentiment du Roi en Conseil.

La déclaration, le message ou la proclamation feront l'objet d'une mention dans le *Journal Officiel* de chacune des deux Chambres et un double de leur texte, certifié conforme, en sera délivré au fonctionnaire compétent, afin d'être conservé dans les archives de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann).

Article 46. — Le Oireachtas a le droit exclusif d'ordonner la

levée et l'entretien sur le territoire de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) des forces armées qui sont mentionnées dans le Traité ci-annexé. Toutes ces forces seront placées sous l'autorité du Oireachtas.

Article 49. — Sauf le cas d'invasion effective, l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) ne sera pas entraîné à prendre part active à une guerre sans l'assentiment du Oireachtas.

Article 50. — La présente Constitution pourra, aux termes du Traité ci-annexé, être amendée par le Oireachtas. Toutefois, après l'expiration d'une période de huit années à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente Constitution, aucun amendement, adopté par les deux Chambres du Oireachtas, ne pourra avoir force de loi, si, après avoir été voté ou considéré comme voté par les deux Chambres du Oireachtas, il n'a été soumis au referendum populaire et n'a été approuvé par un vote auquel aura pris part la majorité des électeurs inscrits et dans lequel soit la majorité des électeurs inscrits, soit les deux tiers des votants se seront prononcés en sa faveur. Dans le cours de la période de huit années mentionnée ci-dessus, des amendements pourront être opérés par la voie législative ordinaire : ils seront soumis à cet égard aux dispositions de l'article 47.

Article 51. — Le pouvoir exécutif de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) est déclaré par la présente Constitution incomber au Roi. Il sera exercé suivant le droit, les pratiques et les usages constitutionnels qui, dans le Dominion du Canada, régissent l'exercice du pouvoir exécutif par le représentant de la Couronne. Un Conseil, qui sera désigné sous le titre de Conseil Exécutif, sera institué pour assister et conseiller le Gouverneur de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann). Ce Conseil Exécutif, responsable devant la Dail Eireann, se composera de Ministres désignés par le représentant de la Couronne sur la présentation du Président du Conseil Exécutif et dont le nombre sera de cinq au moins et de « sept au plus (1) ».

Article 60. — Le représentant de la Couronne qui aura le titre de Gouverneur Général de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) sera nommé de la même manière que le Gouverneur Général du Canada et d'après la pratique suivie en ce qui

(1) Remplacé par « 12 au plus » (*C^{on} Am^t, n^o 5, Act 1927*).

concerne de telles nominations. Son traitement sera de même importance que celui actuellement payé au Gouverneur Général du Commonwealth d'Australie ; il sera à la charge du Trésor Public de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstát Eireann) qui devra, en outre, supporter les frais qu'entraîneront les dispositions convenables pour l'entretien de sa résidence officielle et de son personnel.

Article 64. — Le Pouvoir Judiciaire de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstát Eireann) sera exercé et la justice rendue dans les tribunaux publics établis par l'Oireachtas, par des juges nommés, ainsi qu'il est prescrit dans les dispositions qui suivent. Ces Tribunaux comprendront des Cours de première instance et une Cour jugeant en dernier ressort, qui sera désignée sous le nom de Cour Suprême. Parmi les Cours de première instance se trouvera d'une part une Haute Cour, investie de la pleine juridiction au premier degré et du pouvoir de trancher toutes matières et points de droit ou de fait, au civil comme au criminel, et, d'autre part, des Tribunaux exerçant une juridiction locale et limitée, sous réserve d'appel déterminé par la loi.

Article 65. — Le pouvoir judiciaire de la Haute Cour comportera l'examen de la validité de toute loi concernant les dispositions de la Constitution. Dans tous les cas où des matières de cet ordre seraient mises en question, la Haute Cour seule en connaîtra au premier degré.

Article 66. — La Cour Suprême de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstát Eireann) connaîtra de l'appel de toutes décisions de la Haute Cour, sauf pour les matières exceptées (non compris les affaires qui comportent l'examen de la validité d'une loi) qui seront déterminées par la loi, et conformément aux règles qui seront édictées par la loi. La décision de la Cour Suprême sera, dans tous les cas, définitive et sans appel ; elle ne sera révisée ou susceptible de révision par aucune autre Cour, Tribunal ou autorité, qu'elle qu'en soit la nature. Les dispositions du présent article s'entendent sous la réserve que rien dans cette Constitution ne portera atteinte soit au droit qui appartient à toute personne d'adresser au Roi une requête tendant à être autorisée à en appeler de la Cour Suprême à Sa Majesté « In Council », soit au droit du Roi d'accorder cette autorisation.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 73. — Sous la réserve de la présente Constitution et dans la mesure où elles ne seront pas incompatibles avec elle, les lois appliquées dans l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann) à la date de la mise en vigueur de la présente Constitution demeureront pleinement applicables, tant qu'elles n'auront pas été, isolément ou dans leur ensemble, abrogées ou amendées par une loi adoptée par le Oireachtas.

Article 83. — Le vote et l'adoption de la présente Constitution par l'Assemblée Constituante et le Parlement Britannique seront annoncés aussitôt qu'il sera possible et au plus tard le 6 décembre 1922, par proclamation de Sa Majesté; la Constitution entrera en vigueur dès que paraîtra cette proclamation.

VI

Loi du Parlement Britannique prenant acte de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande (Irish Free State Constitution Act 1922. 13 Geo. V, Ch. I).

Loi établissant la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande

(Le 5 décembre 1922).

Considérant que la Chambre du Parlement, constituée en vertu de loi de 1922 sur l'Etat Libre d'Irlande et siégeant comme Assemblée Constituante, chargée de l'établissement de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande, a voté le statut (ci-après désigné « le statut Constitutionnel ») par lequel la Constitution figurant en première annexe au Statut Constitutionnel est déclarée être la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande.

Considérant que, aux termes du Statut Constitutionnel, la Constitution précitée est soumise aux dispositions ci-après.

« Ladite Constitution sera interprétée par référence aux dispositions du projet de Traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, dispositions qui figurent dans la deuxième annexe au présent statut (désigné ci-dessous comme « Traité ci-annexé ») et qui, par le présent statut, reçoivent force légale. Dans le cas où l'une des dispositions de la Constitution, ou d'un amendement à la Constitution ou de toute loi rendue pour son exécution, serait, à un égard quelconque, incompatible avec une des dispositions du Traité ci-annexé, cette disposition sera, dans la mesure de son incompatibilité, entièrement nulle et inopérante. Le Parlement et le Conseil Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande devront, pour les matières qui les concernent respectivement, adopter telle nouvelle législation et prendre telles autres mesures qui pourront être nécessaires pour rendre effectif le Traité ci-annexé ».

Considérant que l'article soixante-quatorze de ladite Constitution prévoit le maintien dans l'Etat Libre d'Irlande du régime actuel des impôts pour l'année financière en cours et l'année financière précédente ainsi que pour toute période

comprise ou toute circonstance survenant pendant ces années, que par suite il convient d'établir des dispositions correspondantes en ce qui concerne les impôts perçus dans les autres parties du Royaume-Uni.

Que Sa très Excellente Majesté, de l'avis et avec le consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes, assemblés dans le présent Parlement, et par l'autorité desdits, du Statut Constitutionnel décrète ce qui suit :

I. — Sous réserves des dispositions auxquelles elle est soumise et qui sont mentionnées ci-dessus, la Constitution figurant en première annexe au Statut Constitutionnel sera la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande ; elle entrera en vigueur dès sa proclamation par Sa Majesté, conformément à l'article quatre-vingt-trois de ladite Constitution. Sa Majesté pourra, à une époque ultérieure à la proclamation, nommer un Gouverneur Général de l'Etat Libre d'Irlande.

II. — 1^o En ce qui concerne les impôts et taxes à percevoir hors du territoire de l'Etat Libre d'Irlande, les dispositions suivantes sont applicables.

a) L'institution de l'Etat Libre d'Irlande ne modifiera en rien les obligations relatives au paiement des impôts et taxes exigibles soit pour l'année financière en cours ou précédente, soit pour toute période comprise dans l'année financière en cours, soit pour toute circonstance survenue dans l'année financière en cours ou dans toute année précédente ; il en sera de même en ce qui concerne le montant de ces obligations. L'évaluation, la répartition et la perception de tous impôts et taxes et de leurs arriérés, ainsi que le paiement de l'exemption de ces impôts et taxes continueront à avoir lieu à tous égards selon le même régime que celui en vigueur immédiatement avant l'institution de l'Etat Libre d'Irlande et sous la réserve des mêmes ajustements qui étaient antérieurement applicables.

b) Les marchandises transportées pendant l'année financière en cours, en provenance ou à destination de l'Etat Libre d'Irlande, et à destination ou en provenance de toute partie du Royaume-Uni ou de l'Ile de Man, ne seront pas considérées comme marchandises importées ou exportées en ce qui concerne les formulaires à employer et les déclarations à fournir.

2^o Dans le cas où un arrangement serait conclu avec l'Etat Libre d'Irlande en vue d'étendre à tout ou partie de l'exercice financier de l'année suivante les dispositions qui dans le pré-

sent article concernant les impôts ou taxes, Sa Majesté pourra, toutes les fois qu'une résolution sera votée en ce sens par la Chambre des Communes, étendre par ordonnance en Conseil (Order in Council) les dispositions du présent article de manière à les appliquer, dans le cas d'impôts ou taxes fixés par l'arrangement, à tout ou partie de l'année financière suivante de la même manière qu'elles s'appliquent à l'année financière en cours.

3^o Pour l'application du présent article, l'expression « année financière » signifie, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, y compris les impositions supplémentaires (super-tax), l'année sur laquelle est calculé le montant de l'impôt et, en ce qui concerne les autres impôts et taxes, l'année finissant au 31 mars.

III. — Dans le cas où l'Etat Libre d'Irlande édicterait des dispositions à cet effet, toute loi votée avant l'adoption de la présente loi et s'appliquant ou pouvant s'appliquer aux Dominions autonomes, soit à ces Dominions seuls, soit à la fois à ces Dominions et aux autres parties des possessions de Sa Majesté, s'appliquera ou pourra s'appliquer à l'Etat Libre d'Irlande de même manière qu'elle le sera ou pourra l'être aux Dominions qui se gouvernent eux-mêmes.

IV. — Rien dans la Constitution précitée ne pourra être interprété comme portant atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer à l'égard de l'Etat Libre d'Irlande dans tous les cas où, conformément aux usages constitutionnels, le Parlement aurait qualité pour légiférer à l'égard des autres Dominions qui se gouvernent eux-mêmes.

V. — Cette loi peut être désignée comme « The Irish Free State (Constitution) Act 1922 (Session 2) » et elle sera considérée comme constituant la loi du Parlement portant ratification du projet de Traité dont l'adoption fera courir le délai d'un mois mentionné à l'article onze dudit projet de Traité.

ANNEXE

(Cet annexe comprend le Statut Constitutionnel de l'Etat Libre d'Irlande, dont les termes sont reproduits, *supra*, page 225).

VII

Proclamation de Sa Majesté Britannique annonçant l'établissement et l'adoption de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstát Eireann) du 6 décembre 1922.

PROCLAMATION DU ROI GEORGE R. I.

Considérant que la Chambre du Parlement constituée en vertu de la loi de 1922 sur l'Etat Libre d'Irlande (Irish Free State (Agreement) Act. 1922) et siégeant comme Assemblée Constituante chargée de l'établissement de la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande a voté un Statut (ci-après désigné comme étant le « Statut Constitutionnel ») par lequel la Constitution figurant en première annexe au Statut Constitutionnel est déclarée être la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande.

Considérant que, aux termes du statut Constitutionnel, la Constitution précitée est soumise aux dispositions ci-après :

« Ladite Constitution sera interprétée par référence aux dispositions du projet de Traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, dispositions qui figurent dans la deuxième annexe au présent statut (désigné ci-dessous comme « Traité ci-annexé ») et qui, par le présent statut, reçoivent force légale. Dans le cas où l'une des dispositions de la Constitution, ou d'un amendement à la Constitution ou de toute loi rendue pour son exécution, serait, à un égard quelconque, incompatible avec une des dispositions du Traité ci-annexé, cette disposition sera, dans la mesure de son incompatibilité, entièrement nulle et inopérante. Le Parlement et le Conseil Exécutif de l'Etat Libre d'Irlande devront, pour les matières qui les concernent respectivement, adopter telle nouvelle législation et prendre telles autres mesures qui pourront être nécessaires pour rendre effectif le Traité ci-annexé ».

Considérant que l'article quatre-vingt-trois de ladite Constitution prévoit que le vote et l'adoption de cette Constitution par l'assemblée Constituante et le Parlement seront annoncés aussitôt que possible, et au plus tard le 6 décembre 1922, par notre Proclamation Royale.

Considérant enfin que la loi de 1922 sur l'Etat Libre d'Ir-

lande ordonne que cette Constitution, sous réserve des dispositions auxquelles elle est soumise par le Statut Constitutionnel de l'Etat Libre d'Irlande ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, sera la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande et entrera en vigueur dès la proclamation effectuée par Nous, conformément à l'article quatre-vingt-trois de la Constitution.

En conséquence, par les présentes, Nous annonçons et proclamons, en vue de la mise en vigueur de la Constitution précitée, que la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande, telle qu'elle a été votée et adoptée par l'Assemblée Constituante, a été votée et adoptée par le Parlement.

Donné en notre Cour du Palais de Buckingham, ce sixième jour de décembre, en l'An de grâce mil neuf cent vingt-deux et la treizième année de notre Règne.

VIII

**Demande d'Admission de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstát Eireann)
comme Membre de la Société des Nations**

Le 17 avril 1923.

A l'Honorable Sir ERIC DRUMMOND,

*Secrétaire Général
de la Société des Nations,
Genève.*

Monsieur le Secrétaire Général,

Conformément à l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations, j'ai l'honneur de solliciter l'admission de l'Etat Libre d'Irlande en qualité de Membre de la Société des Nations et vous prie de vouloir bien porter cette requête à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée de la Société des Nations.

Le Gouvernement de l'Etat Libre d'Irlande est disposé à souscrire aux conditions posées par l'article 1^{er} du Pacte et à satisfaire à toutes les obligations que comporte l'admission dans la Société en qualité de Membre.

Le Gouvernement enverra des représentants qualifiés pour apporter à l'Assemblée toutes précisions nécessaires et sera heureux de donner dès maintenant toutes informations qui pourraient lui être demandées au sujet de la présente requête.

Je vous serais obligé de vouloir bien porter le plus tôt possible cette requête à la connaissance de tous les Membres de la Société.

J'ai l'honneur d'être, Monsieur le Secrétaire Général, etc...

(Signé) DESMOND FITZGERALD,
Ministre des affaires étrangères.

IX

**Loi du Parlement de l'Etat Libre d'Irlande (Saorstat Eireann)
(League of Nations (Guarantee) Act, N° 41 Of 1923)**

Loi autorisant le Conseil Exécutif, agissant au nom du Saorstat Eireann, à donner certaines garanties à la Société des Nations et à accepter certains règlements établis par la Société (8 août 1923).

Considérant que le Conseil Exécutif du Saorstat Eireann a demandé à la Société des Nations que le Saorstat Eireann, constituant un Etat qui se gouverne librement, soit admis comme Membre de la Société des Nations, et que le Oireachtas donne sa pleine approbation à cette demande.

Considérant également que tout Etat demandant son admission dans la Société est tenu, aux termes de l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations, d'une part, de donner des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et, d'autre part, d'accepter le règlement établi par la Société, en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens :

Il est, en conséquence, ordonné par l'Oireachtas du Saorstat Eireann ce qui suit :

1. — Il sera loisible au Conseil Exécutif du Saorstat Eireann, soit afin de réaliser une condition préalable de l'admission du Saorstat Eireann dans la Société des Nations, soit à toute époque ultérieure à cette admission, de donner à la Société au nom de Saorstat Eireann telles garanties que le Conseil Exécutif jugera convenables et qui apparaîtront acceptables à la Société, de l'intention sincère du Saorstat Eireann d'observer ses obligations internationales.

2. — Il sera loisible au Conseil Exécutif du Saorstat Eireann, soit afin de réaliser une condition préalable à l'admission du Saorstat Eireann dans la Société des Nations, soit à toute époque ultérieure à cette admission, d'accepter, au nom du Saorstat Eireann, les règlements établis par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et

aériens ou, sous réserve de ratification par le Oireachtas, tous règlements de cet ordre établis ultérieurement.

3. — La présente loi peut être désignée sous le titre de « League of Nations (Guarantee) Act. 1923 ».

X

Correspondance entre le Gouvernement de Sa Majesté et le
Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant la
nomination d'un Ministre Plénipotentiaire de l'Etat Libre
d'Irlande à Washington.

N° 1

Sir ESME HOWARD au Secrétaire d'Etat des Etats-Unis,

AMBASSADE D'ANGLETERRE
Washington.

Le 24 juin 1924.

Monsieur,

Suivant les instructions du Principal Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères de Sa Majesté, j'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement de Sa Majesté a jugé désirable de confier l'instruction des affaires concernant exclusivement l'Etat Libre d'Irlande à Washington, à un Ministre Plénipotentiaire accrédité auprès du Gouvernement des Etats-Unis. Ce Ministre serait accrédité par Sa Majesté le Roi auprès du Président des Etats-Unis et il recevrait toutes lettres de créance nécessaires à ce qu'il puisse prendre en main toutes les affaires concernant uniquement l'Etat Libre d'Irlande. Il deviendrait la voie de communication ordinaire avec le Gouvernement des Etats-Unis en ces matières.

Quant aux affaires impériales ou présentant un intérêt commun à d'autres Dominions du Commonwealth et à l'Etat Libre d'Irlande, elles continueront à être du ressort de cette Ambassade.

L'organisation proposée par le Gouvernement de Sa Majesté ne dénoterait aucun écart du principe de l'unité diplomatique de l'Empire. Le Ministre Irlandais resterait en tous temps en rapport étroit avec l'Ambassadeur de Sa Majesté et tout doute qui s'élèverait pour savoir si une affaire est du ressort du Ministre Irlandais ou non, serait résolu après

une consultation commune. Dans toutes les affaires entrant dans la sphère de sa compétence, le Ministre Irlandais serait à l'abri du contrôle de l'Ambassadeur de Sa Majesté, de même que l'Ambassadeur de Sa Majesté ne pourrait être tenu responsable des actes du Ministre Irlandais.

En vous communiquant ces propositions par lesquelles le Gouvernement de Sa Majesté pense affermir le maintien et le développement des relations cordiales entre l'Empire Britannique et les Etats-Unis, je me permets d'exprimer l'espoir que le Gouvernement des Etats-Unis approuvera la nomination d'un Ministre Plénipotentiaire Irlandais à Washington suivant les bases que j'ai indiquées ci-dessus. Quant aux questions telle que la préséance à attribuer au Ministre Irlandais ou tout autre point que le Gouvernement des Etats-Unis désirerait soulever au sujet de cette nomination, le Gouvernement de Sa Majesté attendra l'opinion du Gouvernement des Etats-Unis.

Je suis.....

Signé : ESME HOWARD.

N^o 2

Le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis à Sir ESME HOWARD

DÉPARTEMENT D'ETAT
Washington.

Le 28 juin 1924.

Excellence,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre note du 24 juin 1924, dans laquelle, suivant les instructions du Principal Secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères de Sa Majesté, vous m'informez du désir exprimé par le Gouvernement de Sa Majesté de confier les affaires concernant l'Etat Libre d'Irlande à Washington à un Ministre Plénipotentiaire accrédité par Sa Majesté le Roi et possédant toutes lettres de créance indispensables à ce qu'il puisse s'occuper de toutes les affaires concernant l'Etat Libre d'Irlande.

Répondant au désir, que vous exprimez au nom de votre Gouvernement, que le Gouvernement des Etats-Unis approuvera la nomination d'un Ministre de l'Etat Libre d'Irlande à Washington, conformément aux propositions du Gouvernement de Sa Majesté exposées dans votre note, j'ai l'honneur et le plaisir de vous informer que le Président, toujours disposé à réaliser les souhaits du Gouvernement de Sa Majesté en toute manière, sera heureux de recevoir un Ministre Plénipotentiaire de l'Etat Libre d'Irlande dûment accrédité, suivant les bases que vous indiquez.

Acceptez.....

Charles E. HUGHES

XI

Spécimen de formule de Traité

Le Président des Etats-Unis d'Amérique, Sa Majesté le Roi des Belges, Sa Majesté le Roi (titre complet du Roi), Sa Majesté le Roi de Bulgarie, etc.....

.....
Désirant.....

Ont convenu de conclure un Traité pour ce but et à cet effet ont désigné comme leur plénipotentiaire.

Le Président.....

.....
Sa Majesté le Roi (titre).

pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord et toutes les parties de l'Empire Britannique qui ne sont pas membres séparés de la Société des Nations. AB.

pour le Dominion du Canada. CD.

pour le Commonwealth d'Australie. EF.

pour le Dominion de Nouvelle-Zélande. GH.

pour l'Union d'Afrique du Sud. IJ.

pour l'Etat Libre d'Irlande. KL.

pour l'Inde. LM.

.....
qui, s'étant communiqué leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, ont convenu de ce qui suit :

.....
En foi de quoi, les plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Traité.

AB.....

CD.....

EF.....

GH.....

IJ.

KL.....

MN.....

(ou si le territoire pour lequel chaque plénipotentiaire signe doit être spécifié :

(pour la Grande-Bretagne, etc.).	AB.
(pour le Canada).	CD.
(pour l'Australie).	EF.
(pour la Nouvelle-Zélande).	GH.
(pour l'Afrique du Sud).	IJ.
(pour l'Etat Libre d'Irlande).	KL.
(pour l'Inde).	MN).

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur
de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

Vu :
Le Doyen
de la Faculté de droit de Paris,
H. BERTHÉLEMY.

Vu :
Le Président de la Thèse,
L. LE FUR.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS OFFICIELS

- 1° **Traité Anglo-Irlandais.** — Articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland. 6 décembre 1921 (Cmd 1560) (1).
— Agreement amending and supplementing the articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland (3 décembre 1925).
- 2° **Lois.** — a) Lois Britanniques. — Government of Ireland Act 1914. Government of Ireland Act 1920.
I. F. S. (Agreement) Act 1922 (31 mars 1922) (1).
I. F. S. Constitution Act 1922 (5 décembre 1922) (1).
— b) Lois de l'Etat Libre d'Irlande. — Constitution of the I. F. S. (Saorstat Eireann) Act 1922 (1). — Constitution (Amendments nos 1 à 6) Acts 1923-27. — League of Nations (Guarantee) Act n° 41 of 1923 (1).
— Public Safety Act 1927.
- Les textes du Traité, de la Constitution et de nombreuses autres lois et documents sont traduits dans :
Status and Constitution (Genève 1923) (St. and Const.).
- 3° **Débats Parlementaires.** — Dail Eireann Parliamentary Debates (Parl. Deb.).
- 4° **Rapports.** — Imperial Conference 1923 Summary of Proceedings (Imp. Conf. 1923 ; Sum. of Proc.) (Cmd 1897). — Imperial Conference 1926 Summary of Proceedings (Imp. Conf. 1926 ; Sum. of Proc.) (Cmd 2768). — Correspondence between H. M. G.ⁿ and the G.ⁿ of the U. S. A. respecting the appointment of an Irish Free State Minister Plenipotentiary at Washington (U. S. n° 2, 1924 — Cmd. 2202) (1).
- 5° **Société des Nations.** — Journal Officiel de la Société des Nations (*J. O.*), depuis janvier 1922. — Recueil des Traités et des Engagements Internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations (S. D. N. Recueil des Traités). — Résumé mensuel des travaux de la S. D. N.

II. OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Annuaire Général* (Paris, Larousse, 1928).
Annual Register (The), 1918 à 1927 (Londres Longmans, Green et C°).
British Year Book of International Law (The) 1920-27, 8 volumes (Londres Henry Frowde. Hoddes and Stoughton).
-

(1) Cf. Appendice.

- Statesman's Year Book (The)*, 1928 (Londres, Macmillan et C^o).
- Anzilotti (D.)**. — Cours de Droit International, trad. fr. par G. Gidel (Recueil Sirey, 1929).
- Carré de Malberg**. — Contribution à la théorie générale de l'Etat. 2 volumes (Recueil Sirey, 1920-22).
- Esmelin**. — Eléments de Droit Constitutionnel (Recueil Sirey, 1921).
- Fauchille**. — Traité de Droit International Public (Rousseau, 1922), 3 volumes.
- Hall**. — A Treatise on International Law, 8^e édition par A. Pearce Higgins (Oxford Clarendon Press, 1924).
- La Bigne de Villeneuve (M. de)**. — Traité général de l'Etat. Essai d'une théorie réaliste de Droit politique. Vol. I avec une Préface de M. Le Fur (Recueil Sirey, 1929).
- Le Fur**. — Etat Fédéral et Confédération d'Etats (Marchal, 1896).
- Le Fur**. — Races, Nationalités, Etats (Alcan, 1922).
- Le Fur**. — La théorie du droit naturel depuis le XVII^e siècle et la doctrine moderne (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1927, t. 18, p. 195) (Hachette, 1928).
- Louter (de)**. — Le Droit International Positif (Dotation Carnegie pour la Paix Internationale) (Oxford, Imprimerie Universitaire, 1920), 2 volumes.
- Oppenheim**. — International Law. A Treatise, 4^e édition par A. D. Mac Nair, volume I, Peace (Londres Longmans, Green et C^o, 1928).
- Siegfried**. — L'Angleterre d'aujourd'hui (Cres 1924).
- Strupp**. — Eléments du Droit International Public Universel Européen et Américain (Rousseau, 1927).

III. OUVRAGES SPÉCIAUX

1^o *Ouvrages parus en France.*

- Baker**. — Le Statut Juridique actuel des Dominions Britanniques dans le Domaine du Droit International (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1927, volume 19 (Hachette, 1929).
- Buchet (E)**. — Le « Status » des Dominions Britanniques en Droit Constitutionnel et en Droit International (Recueil Sirey, 1928).
- Couvé de Murville (H.)**. — Le Gouverneur dans les Dominions Britanniques. Thèse de Droit (Rousseau 1929).
- Djoura. Djourovitch**. — Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise. Thèse de Droit (Jouve et C^o 1923).
- Gay (Fr.)**. — L'Irlande et la Société des Nations (Bloud et Gay 1921).
- Goblet (Y. M.)**. — L'Irlande dans la Crise Universelle (Alcan, 1921).

Paul Dubois (L.). — *L'Irlande Contemporaine et la Question Irlandaise* (Perrin 1907).

Paul Dubois (L.). — *Le Drame Irlandais et l'Irlande Nouvelle* (Perrin, 1927).

Poincaré (R.). — *Au Service de la France. Neuf années de souvenirs, IV. L'Union Sacrée, 1914* (Plon, 1927).

Rousseau. — *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des Conflits Internationaux. Thèse de Droit* (Imprimerie administrative Centrale, 1927).

Warren (Raoul de). — *L'Irlande et ses institutions Politiques. Leur évolution. Leur état actuel. Thèse de Droit* (Nancy, Berger-Levrault, 1928).

2° *Ouvrages parus en Angleterre, en Irlande et aux Etats-Unis.* —

Borden (Sir Robert Laird). — *Canadian Constitutional Studies* (Oxford University Press. Londres, 1922).

Brown Scott (J.). — *Autonomy and Federation within Empire. The British selfgoverning Dominions* (Dotation Carnegie pour la Paix Internationale, 1921) (Washington).

Duncan Hall (H.). — *The British Commonwealth of Nations* (Londres Methuen et Co, 1920).

Fiddes (Sir G. W.). — *The Dominions and Colonial Offices* (Londres Putnam, 1926).

Fliggis (Darrel). — *The Irish Constitution Explained* (Dublin Mellifont Press, 1922).

Gwynn (Stephen). — *Ireland* (Londres-Benn, 1924).

Hurst (Sir Cecil). — *The British Empire as a political Unit* — dans *Great Britain and the Dominions* (Chicago University Press, 1928).

Keith. — *The Constitution, Administration and Laws of the Empire* (Londres Collins, 1924).

Keith. — *Responsible Government in the Dominions*, 2° édition (Londres, 1927, 2 volumes).

Lawrence Lowell (A.) et Duncan Hall (H.). — *The British Commonwealth of Nations* (World Peace Foundation Pamphlets, volume 10, n° 6, Boston, 1927).

Mac Neill (Swift). — *Studies in the Constitution of the Irish Free State* (Dublin Talbot Press, 1925).

Nathan (Manfred). — *Empire Government* (George Allen and Unwin, Londres, 1928).

Porrit (Edward). — *The fiscal and diplomatic freedom of the British Oversea Dominions* (Dotation Carnegie pour la Paix Internationale. Oxford Humphrey Milford, 1922).

Temperley. — *A history of the Peace Conference of Paris*, volume 6 (Londres H. Frowde. Hoddes and Stoughton, 1924).

- Toynbee (A. J.).** — *Survey of International Affairs, 1920-1926* (5 vol.) (Londres Oxford University Press, 1924-28).
- Toynbee (A. J.).** — *The Conduct of British Empire Foreign Relations since the peace settlement* (Londres Oxford University Press, 1928).
- Zimmern (A.).** — *The Third British Empire* (Londres Oxford University Press, 1927).
- Zimmern (A.).** — *The British Commonwealth and the League of Nations dans Problems of Peace* (2^e série) (Oxford University Press, 1927).

IV. PÉRIODIQUES

1^o *Articles parus dans des revues françaises.*

- Allin (C. D.).** — *Le Statut International des Dominions Britanniques* (Revue de Droit International et de Législation comparée, 1925, p. 760) (R. D. I. L. C.).
- C. de Visscher.** — *Le Conflit anglo-égyptien* (Rev. de Droit International et de Législation comparée, 1924, p. 564).
- Duffy (G. Gavan).** — *Notice sur la Constitution de l'Etat Libre d'Irlande* (Annuaire de Législation étrangère, 1922, p. 180) (An. Lég. Etr.).
- Ireton (R. E.).** — *L'Etat Libre n'est pas un Etat souverain* (Annuaire de Législation étrangère, 1922, p. 183).
- Jennings (W. Ivor).** — *Le Statut des Dominions et la Conférence Impériale de 1926* (Revue de Droit International et de Législation comparée, 1927, p. 397).
- Jennings (W. Ivor).** — *La personnalité internationale de l'Empire Britannique* (Revue de Droit International et de Législation comparée, 1928, p. 438).
- Lavole.** — *L'autonomie du Canada et sa nouvelle situation internationale* (Revue générale de Droit International Public, 1927, p. 171) (R. D. I. P.).
- Le Conte (R.).** — *L'histoire Constitutionnelle de l'Irlande* (Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger, 1925, p. 316).
- Oudiette (J.).** — *La Conférence Impériale Britannique de 1926* (Revue des Sciences Politiques, avril-juin 1927, p. 190).
- Rolin.** — *Le Statut des Dominions* (Revue de Droit International et de Législation comparée, 1923, p. 195).
- Siegfried (A.).** — *Le nouveau Statut du Canada* (Revue des Deux Mondes, 1^{er} juillet 1928, p. 187).

2^o *Articles parus dans des revues anglaises et américaines.*

- Amery (L. S.).** — *Some aspects of the Imperial Conference* (Journal of the Royal Institute of International Affairs, janvier 1927) (J. R. I. I. A.).

Hudson (Manley O.). — The style and titles of His Britannic Majesty (American Journal of International Law, 1928, p. 144).

Gwynn (D.). — The Irish Free State and Dominion Status (Nineteenth Century, août 1926, p. 171).

Lewis (M. N.). — The International Status of the British self governing Dominions (British Year Book of International Law, 1920-21, p. 21).

Lewis (M. N.). — The Treaty making power of the Dominions (British Year Book of International Law, 1925, p. 31).

Mackenzie (N. A. M.). — The Treaty making power in Canada (American Journal of International Law, juillet 1925, p. 489).

Phelan (E. J.). — The Sovereignty of the Irish Free State (Review of Nations, mars 1927, p. 35).

Politique générale : Nombreux articles dans Round Table. — Foreign Affairs (Revue trimestrielles).

3° *Journaux.* — Le Temps, The Times.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'histoire constitutionnelle de l'Irlande et des Dominions Britanniques.</i>	3
SECTION PREMIÈRE. — L'histoire constitutionnelle de l'Irlande.	3
SECTION II. — L'évolution constitutionnelle des Dominions Britanniques.	22
CHAPITRE II. — <i>Les relations constitutionnelles de l'Etat Libre d'Irlande avec la Grande-Bretagne.</i>	31
SECTION PREMIÈRE. — Le Pouvoir Exécutif.	34
SECTION II. — Le Pouvoir Législatif.	68
SECTION III. — Le Pouvoir Judiciaire.	53
CHAPITRE III. — <i>Les relations de l'Etat Libre d'Irlande avec les Puissances Etrangères.</i>	77
SECTION PREMIÈRE. — Le Droit de conclure des Traités.	78
SECTION II. — Le Droit de Légation.	99
SECTION III. — Le Droit de Guerre et de Paix.	108
CHAPITRE IV. — <i>Le mécanisme de la coopération dans le Commonwealth Britannique et le rôle de l'Etat Libre d'Irlande.</i>	115
SECTION PREMIÈRE. — La Conférence Impériale.	116
SECTION II. — La Conduite de la politique étrangère impériale.	124
SECTION III. — La Défense impériale.	133
SECTION IV. — Le rajustement Constitutionnel de l'Empire Britannique.	138

CHAPITRE V. — <i>L'Etat Libre d'Irlande et la Société des Nations.</i>	147
SECTION PREMIÈRE. — L'admission de l'Etat Libre d'Irlande et sa représentation dans la Société des Nations.	147
SECTION II. — L'activité de l'Etat Libre d'Irlande dans la Société des Nations.	160
CHAPITRE VI. — <i>La situation Juridique Internationale de l'Etat Libre d'Irlande.</i>	185
SECTION PREMIÈRE. — L'Etat Libre de l'Irlande est-il un Etat ?	186
SECTION II. — Nature juridique de l'Empire Britannique.	201
CONCLUSION. — L'Avenir de l'Etat Libre d'Irlande. . .	209
APPENDICE.	213
BIBLIOGRAPHIE	245

BAR-SUR-SEINE, ANC^e IMP. SAILLARD. — E. PILLOT, SUGG^r

